

---

**DIRECTOR**

Alejandro Rodríguez, PhD

**ISBN**

978-958-8575-76-6

**CO-DIRECTOR**

Carlos Alfonso Soto, PhD

**SUBSIDIOS, ACCESIBILIDAD Y  
SEGREGACIÓN EN BOGOTÁ****COINVESTIGADOR 1**

Experto en Economía Urbana  
Julio Miguel Silva

Un análisis con enfoque de género a  
partir de la Ley de Vivienda 1537



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

**COINVESTIGADOR 2**

Experta en Economía Social  
Teresa Ramírez

Unión Temporal VIS VIP Bogotá

**COINVESTIGADOR 3**

Experto en Política Pública  
José Nicolás López

**COINVESTIGADOR 4**

Experta en Género  
Mónica Sánchez

Diseñado por:

**Puntoaparte**  
bookveristing

**COINVESTIGADOR 5**

Experto en Economía  
David Rodríguez

Bogotá, Distrito Capital  
COLOMBIA  
2015

---



# SUBSIDIOS SEGREGACIÓN ACCESIBILIDAD EN BOGOTÁ

Un análisis con enfoque de género  
a partir de la Ley de Vivienda 1537

**BOGOTÁ**  
HUMANANA

# TABLA DE CONTENIDO



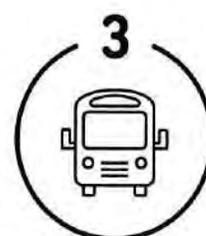
## **INTRODUCCIÓN** / p. 7

- 1.1 Nota sobre Género  
/ p. 10
- 1.2 Ley de Vivienda 1537  
/ p. 12



## **LOS PROYECTOS Y SU IMPACTO / p. 18**

- 2.1 Análisis del Entorno e  
Impacto Urbano  
/ p. 19
- 2.2 Análisis Social  
/ p. 34
- 2.3 Análisis Financiero  
/ p. 62



## **ACCESO A LA TENENCIA, A LA VIVIENDA Y AL HÁBITAT / p. 72**

- 3.1 La tenencia y su acceso  
/ p. 76
- 3.2 Acceso a la vivienda  
/ p. 81
- 3.3 Acceso al hábitat urbano y  
rural  
/ p. 85
- 3.4 Acceso a la información  
/ p. 89



**MODELO DE  
PRIORIZACIÓN / p. 91**

- 4.1 Justificación del modelo / p. 92
- 4.2 Construcción del modelo / p. 94
- 4.3 Aplicación del modelo de priorización / p. 97



**CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES  
/ p. 101**

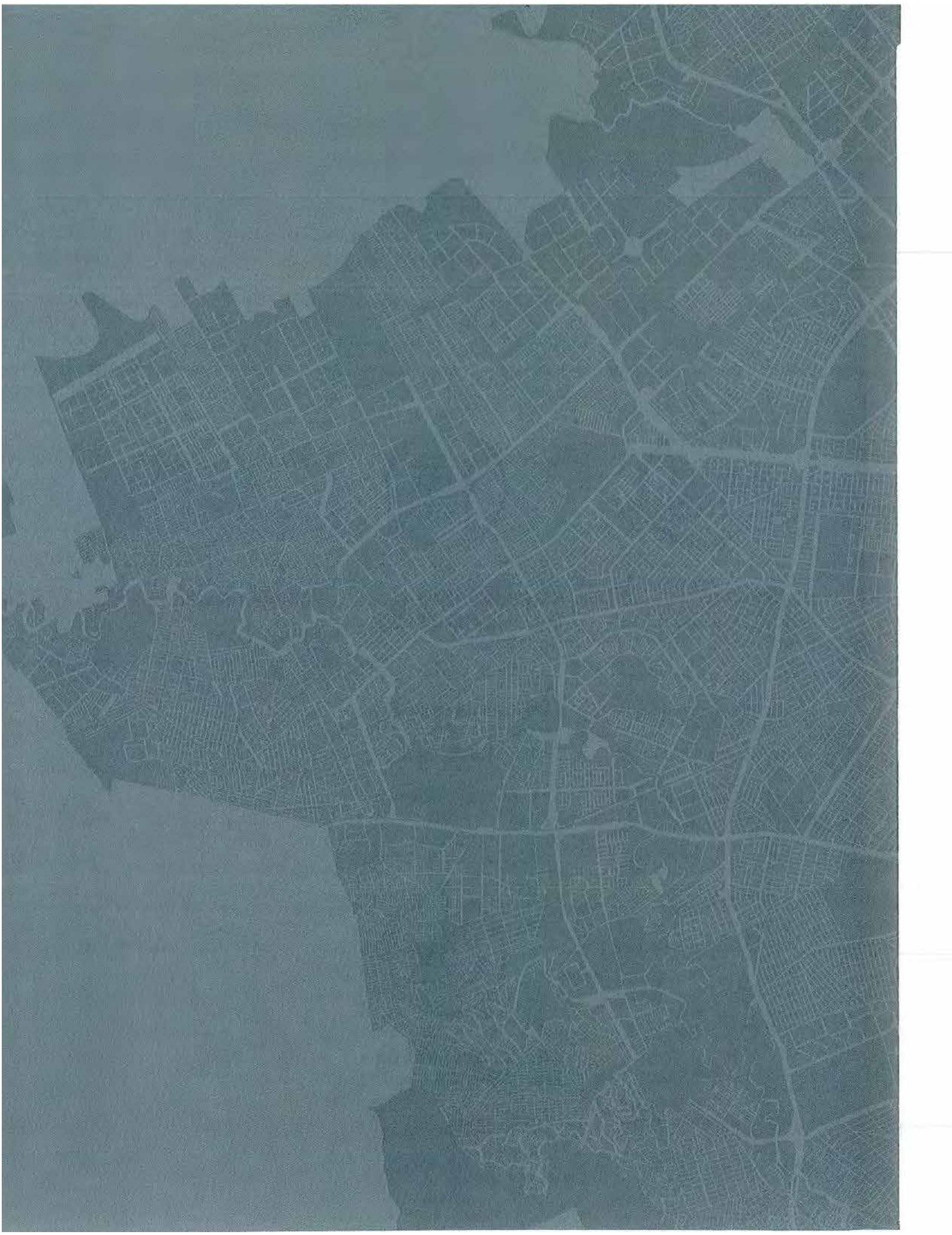
- 5.1 Notas del Seminario / p. 102
- 5.2 Sobre los ponentes / p. 107
- 5.3 Desmontar y Construir / p. 108



**BIBLIOGRAFÍA / p. 114**



**ANEXO: BATERÍA DE  
INDICADORES / p. 116**





# INTRODUCCIÓN

# 1

## INTRODUCCIÓN

Este libro explora las oportunidades de vivienda para la población en alto grado de vulnerabilidad que habita la ciudad de Bogotá, en el marco del Programa de las 100.000 viviendas del Gobierno Nacional. Bogotá posee 4.938 viviendas inscritas y en desarrollo a través de este programa. Estos desarrollos son nuevas oportunidades de acceso a la vivienda que generan impactos de diversas características y en múltiples escalas. Estos impactos se analizaron principalmente a raíz de las siguientes preguntas:

# 1.

¿Es adecuada y cómo incide la localización de los proyectos objeto de este programa en pro de romper brechas discriminatorias y mejorar la calidad de vida?

La localización de la vivienda, es tal vez, el mejor instrumento que tienen las familias para acceder a las oportunidades que presenta las ciudades derivadas de la aglomeración. En este sentido, el análisis compara los proyectos con el entorno socio económico en el cual se insertan, y dadas las condicionantes establecidas a partir del esquema normativo, se hacen recomendaciones sobre la pertinencia de su localización desde una perspectiva de género.

## 2.

¿Qué barreras limitan el acceso a estas oportunidades y afectan particularmente a las mujeres?

A partir de reconocer la historia de las mujeres, se exploran las barreras culturales, económicas, simbólicas y de violencias en que las alejan de acceder a una vivienda digna y por ende a las oportunidades que esto conlleva. Se hacen análisis a partir de un robusto cuerpo de datos cuantitativos y cualitativos y se dan recomendaciones para ofrecer viviendas dignas y adecuadas a sus necesidades individuales y colectivas en su diversidad.

## 3.

¿Cuál será el impacto en las comunidades subsidiadas y anfitrionas donde se localizan estos desarrollos?

Uno de los grandes retos que enfrenta los programas de vivienda del Gobierno para las familias de escasos recursos es la respuesta de las comunidades que las recibirán. Se teme un fenómeno de rechazo conocido en la literatura como NIMBY<sup>1</sup> por sus siglas en inglés. En este estudio se consideran, comentan y analizan, con un enfoque de género transversal, las necesidades y expectativas cruzadas entre los posibles beneficiarios de los proyectos y de los anfitriones que habitan los entornos de los mismos. Para ello se evalúan los posibles inconvenientes, necesidades plausibles y previsibles capacidades de desempeñar labores productivas de las dos poblaciones. Además se intenta evaluar en el caso de los beneficiarios su capacidad de insertarse en el entorno y en el de los anfitriones de recibir adecuadamente la llegada de nuevos pobladores.

---

<sup>1</sup> Not In My Back Yard.

## 4.

¿Cuál será el impacto en las finanzas municipales de los subsidios generados por este programa?

Otra de las interrogantes importantes alrededor de los programas subsidiados de vivienda es el costo que este conlleva al municipio que las alberga. Se presenta una estimación del valor de los subsidios que recibirán estas viviendas en los diez años que tendrán de estrato 1 por ser financiadas con recursos de la Ley 1537 de 2012. Así mismo, cuando corresponda, se presentará el impacto de los subsidios sobre las finanzas de las empresas prestadoras de los servicios. La estimación se realizará sobre los siguientes servicios públicos: Acueducto, Alcantarillado, Acceso a Internet, Servicio de Recolección de Basuras, Energía, y Gas.

# 1.1

## NOTA SOBRE GÉNERO

Basar cualquier estudio en el enfoque de género, en las cuestiones de las mujeres, implica replantear las ideas que se tienen sobre los diferentes aspectos a partir de los cuales las ciencias sociales piensan el conjunto social y sus interacciones. Esta aproximación, de la que se desprende la preocupación por establecer versiones multidimensionales de los procesos que atraviesan las mujeres en cuanto a la garantía y goce de su ciudadanía, hace imperativo realizar exámenes, aunque solo sean parciales, de los principales indicadores vitales para poder relacionarlos con los derechos adquiridos por ellas. En ese sentido, se establecen condicionantes al género que están relacionadas con los obstáculos para llegar al completo desarrollo de las potencialidades de las mujeres, ante todo aquellas que constituyen barreras al acceso a beneficios como la vivienda.

Según el Censo Nacional en el 2005, las mujeres constituían el 51% de la población en Colombia y el 52,2% en Bogotá (Departamento Nacional de Estadística - DANE, 2005). Esta mayor proporción de mujeres

que de hombres constituye un indicador socio-demográfico que señala un proceso de modernización social vinculado, por un lado, con los descensos en la tasas de mortalidad materna (aunque este indicador puede no estar estimando muertes por partos o abortos mal atendidos, ya que las restricciones por "objeción de conciencia" niegan la potestad sobre el propio cuerpo a las mujeres, incluso en las tres causales legalizadas) debido, sobre todo, a la mayor esperanza de vida de las mujeres y a su carácter de agente de bienestar; y por otro lado, el conflicto armado colombiano ha dejado una significativa población de viudas. De acuerdo con Profamilia, el 34% de los hogares tiene jefatura femenina, un porcentaje que resulta mayor en las zonas marginadas: 36% de los hogares (Profamilia, 2011). Las mujeres en el país no solo deben afrontar escasez en la solvencia de sus necesidades, sino que al mismo tiempo deben enfrentarse a las convenciones culturales y sociales que las limitan y ejercen más cargas sobre ellas. Estas diferencias en las oportunidades y en las carencias

materiales entre hombres y mujeres se evidencian en los datos de educación, empleo y pobreza disponibles.

Como se advierte en este documento, y a pesar de las mejoras en los últimos años, se indica un menor reconocimiento a la labor de las mujeres ya que no solo reciben salarios menores que los hombres sino que las tasas de desempleo son mayores, aunque en promedio trabajan más horas. Esto se refleja en el promedio de ingresos por hora en el año 2011. Según datos del DANE, los hombres ganan, en promedio, 100 pesos más que las mujeres. Esta situación se tiende a expresar, de igual manera, en los niveles de pobreza y pobreza extrema que viven las mujeres, a pesar –o por ello mismo– de ser fuentes de bienestar a expensas de su propio bienestar. La incidencia de la pobreza monetaria en las mujeres es de 34,7%, 1,2 puntos porcentuales más que en los hombres. Esta circunstancia es mucho mayor en zonas rurales donde alcanza, según la misma fuente, el 48,1% de mujeres frente al 44,3% de hombres. En cuanto a la pobreza extrema, en las

mujeres es del 10,9%, 0,6% más alta que en los hombres.

Las anteriores condiciones revelan un cuadro en el que es posible intuir el modo en que el género, como concepto y como manifestación de la realidad, interviene en los diferentes aspectos de las políticas de atención a las mujeres, en temas como el acceso a Viviendas de Interés Social o a Viviendas de Interés Prioritario. Es más, tanto la conceptualización como los datos presentados delinean un horizonte que habilita a construir hipótesis y soluciones más consecuentes con las problemáticas de la población beneficiaria de este tipo de proyectos. Es, en ese sentido, que el género como noción de tránsito hacia su posicionamiento, a partir del cual es posible construir indicadores operativos, adquiere toda su relevancia.

Tal como se demuestra, existen transformaciones estructurales de la sociedad por la presencia de las mujeres en espacios antes restringidos para ellas, por la recuperación y construcción de su autonomía, y por la inconsistencia y la ruptura de relaciones afectivas basadas en tra-

diciones obligantes que no se han podido soportar en el tiempo. Por decisión de ellas, abandono o muerte de la pareja, o rechazo a estereotipos persistentes para solteras, madres solteras, separadas, divorciadas, viudas o mujeres que disfrutan o sortean su soledad, esos cambios aumentan cargas y disminuyen otras de tipo físico, emocional, económico y simbólico. La apuesta de Bogotá Humana busca reducir las discriminaciones y las segregaciones urbanas y rurales a partir del intercambio de saberes, de la presencia y la participación de un funcionariado y de una ciudadanía en sintonía con los ecosistemas y su preservación. Se abre un camino que requiere de voluntades para desprenderse de aquello que no deja ver ni actuar más allá de lo conocido o establecido. Ese status quo ha minimizado la diversidad en las actividades y los usos del espacio público, tanto colectivo como privado, y ha causado alienaciones obligadas o autoimpuestas como medida de prevención y protección, de manera que se limita la calidad de vida y se vulneran los derechos de las mujeres.

Este momento sugiere cambios en el cómo hacer y en el qué hacer con los recursos que involucren toda intervención que pueda afectar, de una u otra manera, la vida de las personas y sus viviendas. Sin duda se trata de una gran oportunidad para intervenir la ciudad en compañía de sus habitantes, tanto de quienes apenas se reubican como de quienes reciben a sus vecinos más recientes. Esta experiencia de vida insta a que se tenga en cuenta la voz de la ciudadanía para tomar decisiones colectivas.



# 1.2

## LEY DE VIVIENDA 1537

En el año 2012, el Congreso de la República promulgo la Ley 1537, conocida como la Ley de Vivienda. Esta Ley dio génesis a lo que se divulgó como el programa de las 100.000 viviendas gratis<sup>2</sup>. Este programa entregaría este número de viviendas a las familias más pobres del país y que cumplieran con ciertos requisitos, todos ellos estar catalogados, censados o clasificados dentro de diferentes medidas de pobreza. La Ley fue el programa más grande a cargo del Ministerio de Vivienda, en ese entonces bajo el mando de Germán Vargas Lleras. La Ley 1537 dio un giro inesperado a la política de vivienda del país que se venía consolidado durante varias décadas.

Desde el punto técnico, el programa es claramente desafortunado. No existe un soporte técnico fuerte para este tipo de programas. En el mundo entero, esta modalidad se replanteo hace varias décadas. Este cambio se

da enmarcado en el paso del Estado Asistencialista al Estado Facilitador. El país llevaba varios años trabajando en ello, fortaleciendo las alternativas de crédito y accesos a la financiación por parte de las familias más necesitadas. Sin lugar a dudas, algunas familias requieren que el Estado cubra la mayoría del valor de su vivienda, pero no sin antes cuantificar su capacidad productiva y económica. Y si es necesario, también debe el Estado colaborar en este sentido. Esto ayuda a asegurar la sostenibilidad de la tenencia en el tiempo. Tal es el caso, de las familias desplazadas.

Desde lo social, también existen grandes fallas. La más grande de ellas, el nombre. Las viviendas no son gratis, regaladas tal vez. Esas viviendas se pagan con el capital que acumulamos todos los colombianos año tras año en impuestos. La adjudicación de estas viviendas tampoco llegara a los 100.000 hogares más necesitados de Colombia. Los más pobres de nuestro país no tiene como demostrar que lo son. No tiene acceso a ningún programa o escalafón del Gobierno que los califique como po-

bres simplemente porque tiene barreras infranqueables de acceso a la información. Tampoco se concentraron los proyectos en los lugares de mayor necesidad o donde se obtuviera el mayor beneficio por su costo.

Para este trabajo se trabajaron datos de 18 proyectos de vivienda en los que el distrito planea construir 4.938 viviendas. Estos datos fueron suministrados por la Secretaria del Habita. Estos proyectos están localizados en 7 localidades; Bosa, Kennedy, Puente Aranda, Usme, San Cristóbal y Ciudad Bolívar. La localidad con mayor número de proyectos es Ciudad Bolívar con 9 y la de mayor número de soluciones, Kennedy con 1280 soluciones en un solo proyecto. El estado de esto proyectos a la fecha de publicación es variada. Algunas viviendas ya fueron construidas y entregadas y otras no han iniciado el proceso de construcción.

---

2 Su página web es --<http://www.100milviviendasgratis.gov.co>

No.	Proyecto	Entidad	Potencial de viviendas	Localidad
1	Porvenir Villa Karen	Selección de constructora	450	Bosa
2	Las Margaritas		1280	Kennedy
3	Puente Aranda Pulco		93	Puente Aranda
4	Idipron Usme 2		451	Usme
5	San Victorino	Metrovivienda	326	Santa Fe
6	Plaza de la Hoja		417	Puente Aranda
7	La media Luna – La María	Caja de Vivienda Popular	1921	San Cristóbal
8	Candelaria la Nueva			Ciudad Bolívar
9	Arbolizadora Alta			Ciudad Bolívar
10	Arbolizadora Baja			Ciudad Bolívar
11	Arbolizadora Alta 2			Ciudad Bolívar
12	Sierra Morena			Ciudad Bolívar
13	La casona			Ciudad Bolívar
14	Ciudadela el Porvenir			San Cristóbal
15	La Arbolada o Santa Teresita			Bosa
16	Ciudad Bolívar 1 CVP			San Cristóbal
17	Ciudad Bolívar 2 CVP			Ciudad Bolívar
18	Ciudad Bolívar 3 CVP	Ciudad Bolívar		

Tabla 1. Proyectos inscritos el Programa de las 100.000 viviendas en Bogotá  
Fuente: Secretaría del Habitat

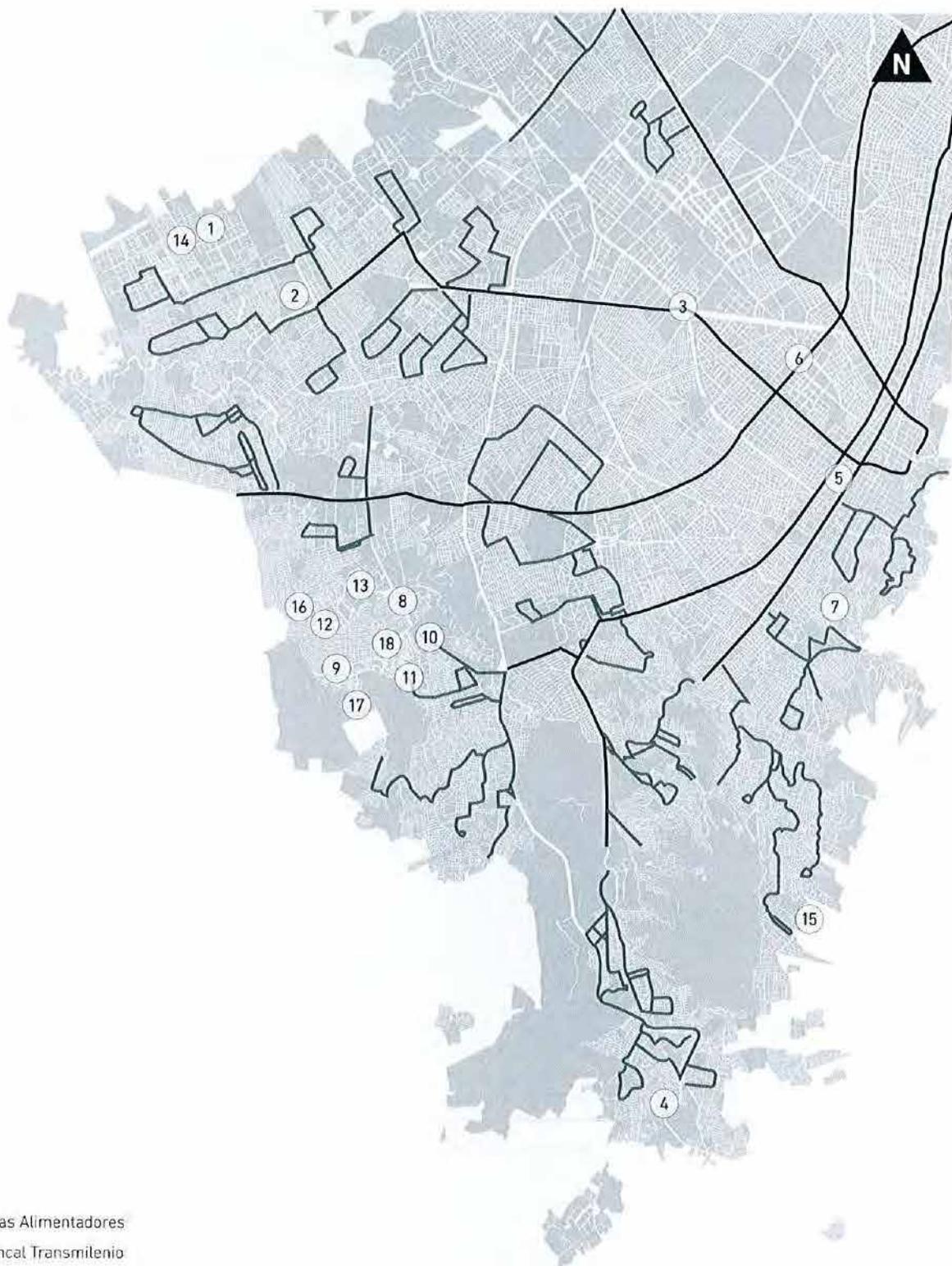
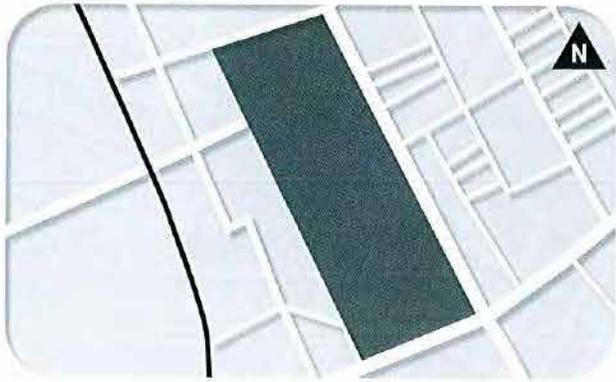
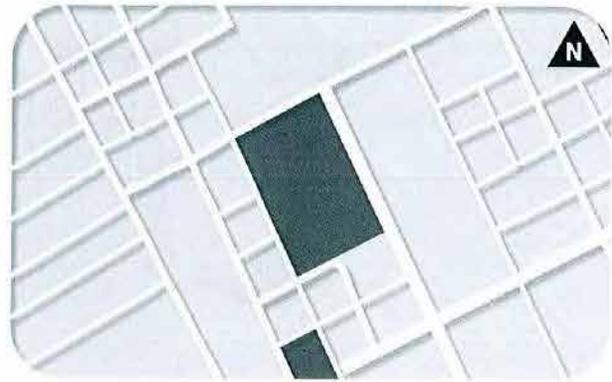


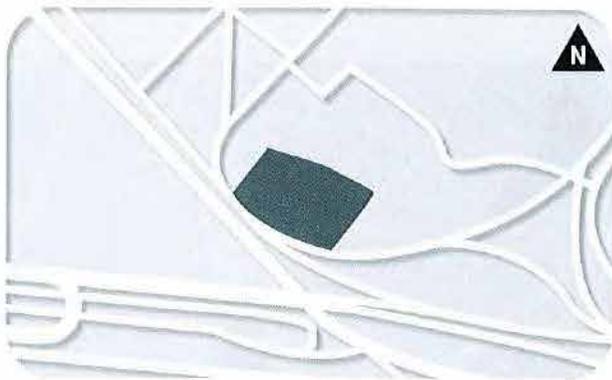
Gráfico 1. Localización de los proyectos objeto de la Ley 1537.



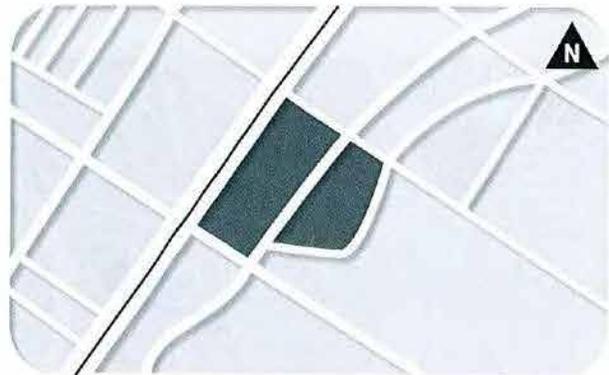
Villa Karen



Las Margaritas



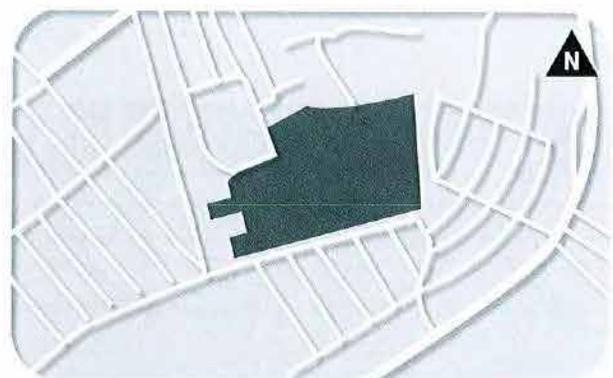
El Pulpo



San Victorino M3



Plaza La Hoja

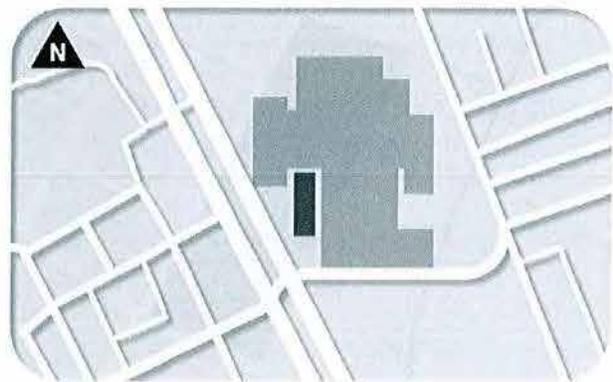


IDIPRON - Usme

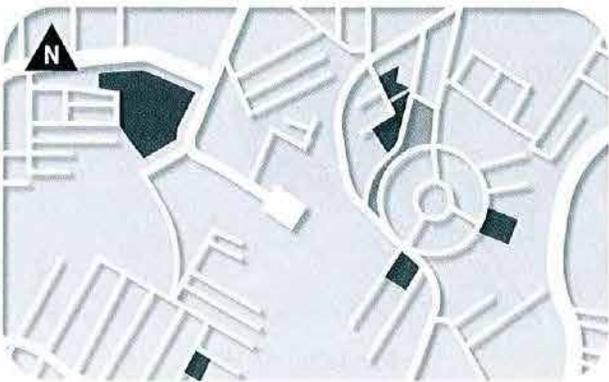
Gráfico 2. Detalles de localización de los proyectos.



La Media Luna - La María



Candelaria - La Nueva



Arborizadora Alta



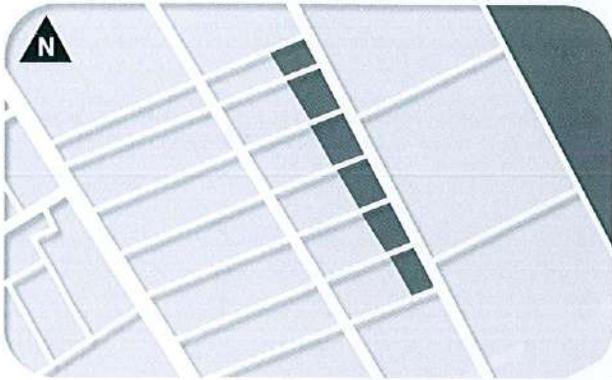
Arborizadora Baja



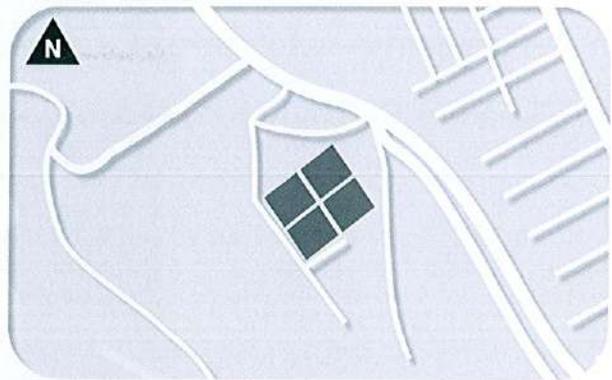
Arborizadora Alta 2



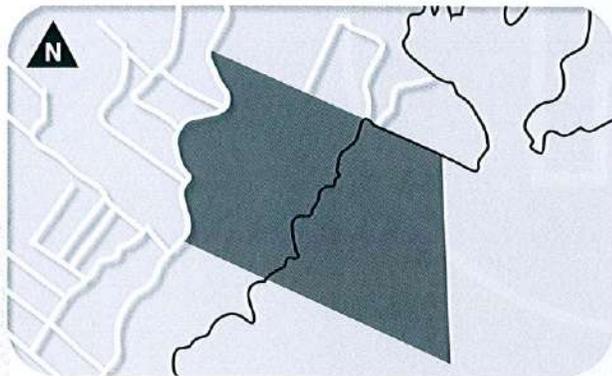
Sierra Morena



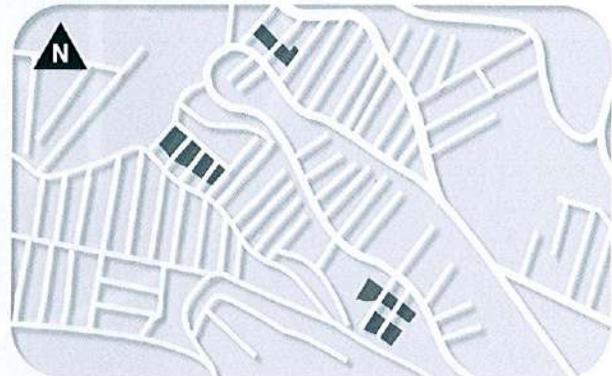
Porvenir OPV



La Casona



La Arboleda - Santa Teresita



Ciudad Bolivar 1



Ciudad Bolivar 2



Ciudad Bolivar 3

2



# LOS PROYECTOS Y SU IMPACTO

# 2.1

## ANÁLISIS DEL ENTORNO E IMPACTO URBANO

En este aparte se describen y analizan cartografías cruzadas para contrastar realidades sujetas a la especificidad del territorio político, geomorfológico, social y poblacional que, sumadas al ejercicio por identificar aquello que afecta directamente a las mujeres, permitirán distinguir, descartar y delimitar las áreas y los entornos inmediatos más adecuados, según los distintos criterios evaluados, para la construcción de una ciudad justa. Se entiende el entorno de la vivienda como el "conjunto de condiciones y atributos físico-espaciales que proveen las bases y condiciones necesarias a la vivienda para satisfacer las necesidades de protección, abrigo y descanso de la población que reside en ella" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2004). Este enfoque reúne los atributos de la casa y el entorno bajo la consideración de que las con-

diciones propias de la sub-normalidad no se restringen al ámbito físico y del interior de la casa, sino que conciernen igualmente a las carencias del entorno. Los aspectos indicados anteriormente, además de integrar el concepto propio de la vivienda-casa y entorno, constituyen elementos fundamentales en la construcción de indicadores sobre la calidad de vida.

Si bien hacer ciudades incluyentes es culturalmente una tarea compleja, en especial de y con las mujeres, es más complicado plantear un desarrollo físico y espacial de lo urbano, cuando aún el enfoque de género es ajeno o no es compartido por muchos, y bajo la óptica de un análisis diferencial que procure la igualdad de oportunidades. Vale la pena atender a las recomendaciones planteadas por organizaciones que han dedicado su tiempo y su trabajo a ofrecer guías y manuales

que acercan a funcionarias y funcionarios, líderes y lideresas, a planificar las ciudades en este sentido.<sup>3</sup>

La medición de los componentes propuestos debe enmarcarse en un área determinada para el cálculo. Según el enfoque utilizado y con base

---

3 Como la Red Mujer y Hábitat de América Latina <<http://www.redmujer.org.ar/>>; la SUR Corporación de Estudios sociales y Educación [en línea] <<http://www.sitiosur.cl/>>; las Redes de Conocimiento Red-Género de la Unión Iberoamericana de Municipalistas [en línea] <<http://www.uimunicipalistas.org/redes/redgenero/>>; la Comisión Huairou: mujeres, vivienda y comunidad [en línea] <<http://huairou.org/>>; y Mujeres y Ciudades Internacional [en línea] <<http://www.femmesetvilles.org/>>.

Componentes	Subcomponentes	Variables	Criterio
-------------	----------------	-----------	----------

Tema Físico

Riesgos y amenazas	Riesgo ambiental no mitigable	<p>Inundación</p> <p>Remoción en masa</p>	La localización en zonas de alto riesgo supone un entorno inadecuado para las viviendas.
	Riesgo por violencia	Num. de homicidios por localidad	Localidades con porcentajes superiores al 5% no son recomendables y constituyen entornos no deseables para las mujeres; en la medida en que este porcentaje aumente, el entorno será menos adecuado.
Transporte	Accesibilidad	<p>Distancia al Transmilenio</p> <p>Distancia a ruta alimentadora de Transmilenio</p>	Se espera que los proyectos tengan acceso directo (menos de 500 metros) a una estación del sistema de transporte masivo; proyectos más alejados serán menos adecuados para las mujeres.
	Tiempo de viaje	Estimación del tiempo promedio de viaje	El tiempo representa un valor en términos de accesibilidad; por esta razón, los proyectos en que los tiempos de viaje sean muy largos serán menos adecuados que aquellos con tiempos menores.

Tabla 2.1. Matriz de medición del entorno: Tema Físico  
Fuente: Elaboración propia.

Componentes	Subcomponentes	Variables	Criterio
<b>Tema Socioeconómico</b>			
Precios y costo de vida	Estratificación socioeconómica	Estrato/moda del entorno	Dado el perfil socioeconómico de las mujeres y las familias beneficiarias, los entornos de estratos bajos serán más adecuados para lograr su inserción en el tejido social de los entornos receptores.
Oportunidades económicas	Lugar de abastecimiento doméstico	Distancia a la plaza de mercado	Dado el perfil socioeconómico de las mujeres y las familias beneficiarias, la cercanía a las plazas de mercado se considera deseable ya que estos equipamientos se convierten en un escenario real para obtener ingresos.
	Oportunidades de empleo	Distancia a centralidades económicas	Dado el perfil socioeconómico de las mujeres y las familias beneficiarias, la cercanía a los núcleos económicos y de empleo se considera una condición necesaria para un entorno económico adecuado.
Oferta de equipamientos	Salud	Cobertura en centro de salud	Un entorno adecuado debe suponer equipamientos de salud a una distancia razonable de menos de 1.000 metros; distancias mayores se pueden considerar inadecuadas.
	Educativa	Cobertura en jardines infantiles	Este equipamiento se considera muy importante, ya que permite mayor libertad para las mujeres al no tener que cuidar durante todo el día de hijos en etapa de primera infancia. Una distancia óptima para la localización de los jardines infantiles sería inferior a 500 metros; distancias mayores se consideran inadecuadas. En entornos donde se localiza más de un jardín infantil, tendrían una calificación mejor.
		Cobertura en escuelas y colegios	Un entorno adecuado debe suponer equipamientos de educación a una distancia razonable de menos de 1.000 metros; distancias mayores se pueden considerar inadecuadas. En entornos donde se localiza más de un equipamiento de educación, tendrían una calificación mejor.

Tabla 2.2 Matriz de medición del entorno: Tema Socioeconómico  
Fuente: Elaboración propia.

Componentes	Subcomponentes	Variables	Criterio
-------------	----------------	-----------	----------

Tema Cultural

Redes de apoyo	Punto de encuentro comunitario	Distancia a casas de igualdad de oportunidades	Se requiere una infraestructura que permita a las mujeres tener espacios donde sean apoyadas en caso de que se presenten actos de violencia contra ellas o sus hijos. Este tipo de equipamientos debe estar ubicado a menos de 2 kilómetros de la vivienda.
Oferta de equipamientos	Cultura	Museo, cine, teatro, biblioteca, centro cultural	Entornos con una suficiente y variada oferta de equipamientos culturales se consideran más adecuados que aquellos donde la oferta es escasa.
	Recreación y deporte	Polideportivo, club, piscina, coliseo	Un entorno adecuado debe poseer una suficiente oferta de espacios para la recreación y el deporte; se tuvo en cuenta, además de la cercanía, la cantidad de equipamientos en el entorno inmediato.
	Zona verde	Parques de bolsillo y metropolitanos	Los espacios de esparcimiento son un elemento importante para que un entorno sea adecuado; deben encontrarse cercanos a la vivienda y constituir un porcentaje importante del entorno inmediato.

Tabla 2.3 Matriz de medición del entorno: Tema Cultural  
Fuente: Elaboración propia.

en el concepto de infraestructuras para la vida cotidiana<sup>4</sup>, la unidad de medición debería ser el barrio; pero dada la heterogeneidad en los tamaños de los barrios en la ciudad de Bogotá, se optó por definir un radio de 500 metros alrededor de los proyectos como el entorno inmediato.

Sin embargo, diferentes medidas de distancia se usaron para los diferentes componentes basados en una revisión de datos de diferentes ciudades de Colombia, Latinoamérica y el mundo. Según esta se definieron los criterios de distancia para la clasificación del entorno.

Por la “doble carga de trabajo” y los múltiples roles que desempeñan las mujeres en la ciudad –que abarcan el trabajo, las labores domésticas, el cuidado de personas enfermas, entre otras–, la cercanía de los equipamientos, la disminución de los recorridos en transporte y la seguridad son características deseables en un entorno adecuado para ellas, más aún si estas mujeres pertenecen a grupos de población vulnerable como desplazadas o en condición de discapacidad, pues de alguna manera ya presentan restricciones en relación a su movilidad.

---

4 De acuerdo al Instituto Andaluz de la Mujer se refieren a las formas de vida derivadas de los nuevos roles de género y a aquellas infraestructuras físicas, económicas y sociales que se pueden desarrollar a nivel de barrio fundamentalmente, pero también de la región, para facilitar el desarrollo de la vida diaria de las personas.

Para la medición de las características del entorno se utilizó una matriz diseñada por los autores. En esta matriz se definieron los criterios a tener en cuenta para determinar si el entorno de un proyecto es adecuado o no para las mujeres en relación a las características físicas, socioeconómicas y culturales del mismo. La tabla siguiente reúne los componentes de esa matriz y la escala de medición del entorno, según los criterios definidos. Finalmente, con base en la clasificación del entorno por componentes, se busca calificar los proyectos con entornos más o menos adecuados para la localización de estos hogares.

## CONDICIONES FÍSICAS

Con respecto a las condiciones físicas, se analizaron dos subcomponentes: el riesgo por amenaza de tipo ambiental no mitigable y el riesgo a ser víctima de actos de violencia. Para el primer subcomponente se usaron datos de la Secretaría Distrital de Planeación y se observó si alguno de los proyectos estaba localizado en zona de riesgo alto, medio y bajo. Para analizar el segundo subcomponente, de riesgo por violencia, se utilizaron datos cartográficos que muestran la distribución de los homicidios en Bogotá por localidades y datos de homicidios por localidad y por sexo, que proporcionó el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML).

### Riesgos y amenazas

Con el análisis de las condiciones de riesgo no mitigable del entorno se

considera la localización de los proyectos de vivienda en relación a las zonas de amenaza por remoción en masa o por inundación. Al tener en cuenta estas variables se espera que los proyectos se localicen en zonas con amenaza inexistente o baja, ya que de otra manera las inversiones realizadas por la nación o el distrito se perderían en el caso de presentarse algún evento desastroso (sin mencionar la posible pérdida de vidas o del patrimonio de la población que habitará las viviendas).

Se encontraron seis proyectos localizados en zonas que no tienen ningún tipo de amenaza. Estos proyectos son: Las Margaritas, El Pulpo, San Victorino, Plaza de la Hoja, Candelaria La Nueva y Arborizadora Baja. Por otro lado, doce proyectos se disponen en entornos inadecuados al estar localizados en zonas con amenazas medias o altas, ya sea por inundación o remoción en masa.

Las violencias específicas contra las mujeres tienen lugar en contextos físico-espaciales concretos, bien sea en espacios abiertos o cerrados, públicos o privados. Así como el habitar para hombres y mujeres se percibe y disfruta de modo diferente, las afectaciones que generan las violencias son distintas según tipología, lugar y hora de ocurrencia. Según los datos de la distribución de homicidios por localidad y por sexo, suministrados por el INML, las localidades con mayor porcentaje de feminicidios en Bogotá en el periodo de 2010 a 2012 son Ciudad Bolívar (16%), Kennedy (15,5%), Suba (12,5%) y Bosa (8%).

A la luz de la matriz de clasificación, los proyectos con un alto gra-

Proyecto	Amenaza	Violencia
Las Margaritas	Muy adecuado	Inadecuado
El Pulpo	Muy adecuado	Adecuado
San Victorino	Muy adecuado	Adecuado
Plaza de la Hoja	Muy adecuado	Adecuado
Candelaria la Nueva	Muy adecuado	Inadecuado
Arborizadora Baja	Muy adecuado	Inadecuado
Ciudadela El Porvenir	Inadecuado	No recomendable
Porvenir Villa Karen	Inadecuado	No recomendable
Idipron Usme 2	Inadecuado	Adecuado
La Media Luna - La María	Inadecuado	No recomendable
Arborizadora Alta	Inadecuado	Inadecuado
Arborizadora Alta 2	Inadecuado	Inadecuado
Sierra Morena	Inadecuado	Inadecuado
La Arboleda o Santa Teresita	Inadecuado	No recomendable
Ciudad Bolívar 1 CVP	Inadecuado	Inadecuado
Ciudad Bolívar 2 CVP	Inadecuado	Inadecuado
Ciudad Bolívar 3 CVP	Inadecuado	Inadecuado
La Casona	Inadecuado	Inadecuado

**Tabla 3.** Grado de exposición a riesgos no mitigables y violencia

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SDP, del Instituto Nacional de Medicina Legal, y cálculos propios.

do de violencia contra las mujeres están ubicados en entornos generalmente inadecuados; en este sentido, debe destacarse que las localidades de Ciudad Bolívar y Kennedy son las más críticas, con diez proyectos que fueron clasificados como inadecuados. Por otra parte, se cuenta con cuatro proyectos en los que la violencia ejercida contra las mujeres puede considerarse media y que se localizan en las localidades de San Cristóbal y Bosa. Finalmente, cuatro proyectos se presentan en un entorno adecuado, con niveles bajos de violencia contra las mujeres, en las localidades de Puente Aranda, Santa Fe y Usme.

### **Accesibilidad**

Se empezó el análisis detectando los proyectos con un acceso directo al Sistema de Transporte Masivo. Se identificaron solo cuatro proyectos que están localizados a menos de 500 metros de una estación de Transmilenio: El Pulpo, San Victorino, Plaza de la Hoja y Las Margaritas. Este último proyecto se plantea a una distancia inferior a 500 metros del Portal de Las Américas. Para efectos del cálculo se consideró que estos cuatro proyectos presentaban un excelente acceso al transporte público.

Posteriormente se consideraron los proyectos sin acceso directo al Transmilenio pero localizados cerca de las rutas alimentadoras del sistema. De los 15 proyectos sin acceso directo al Sistema de Transporte Masivo, 11 quedan a una distancia inferior a 500 metros de la ruta de alimentadora. Por último, se identificó que cuatro proyectos no tienen acceso directo al sistema ni a ru-

tas de alimentadora; estos proyectos son: Porvenir Villa Karen, Ciudadela El Porvenir, La Arboleda Santa Teresita y Ciudad Bolívar 2 CVP.

No se incluyeron los datos de cobertura del sistema SITP ya que en el momento de la edición de este documento este sistema no presenta una integración completa transporte y por lo tanto no representa una mejora económica ni en tiempo de viaje o avances en el servicio a sus usuarios.

### **Tiempos de viaje**

El tiempo que toma a una persona desplazarse de un lugar a otro, haciendo uso del sistema de transporte público, es un indicador de las características del entorno en términos de accesibilidad. En términos generales, mayores tiempos de recorrido indican una localización y un entorno inadecuados. Ante la ausencia de datos de los lugares de trabajo de quienes se benefician de los proyectos, se establecieron tres estaciones de Transmilenio como destino final, pues son zonas de fuerte atracción en la ciudad por la gran cantidad de empleo que generan y los servicios que prestan; estas estaciones son: Avenida Jiménez, calle 72 y calle 127.

Los resultados reflejan, claramente, el grado de accesibilidad al servicio de transporte público. Cinco proyectos presentan tiempos promedio por debajo de una hora, lo que en términos reales indica un entorno adecuado por la rapidez en los recorridos entre las viviendas y los lugares definidos como de alta concentración de oferta laboral y servicios. Por otra parte, en ocho proyectos los tiempos de viaje sobrepasaron la hora (hasta una hora y treinta minutos); según

la matriz de clasificación, el entorno representa una calificación regular.

Un proyecto sobresale de los demás por sus altos tiempos promedio de viaje. Villa Karen registra un promedio de 95 minutos en los trayectos hasta las estaciones de la Avenida Jiménez y la calle 72, y casi dos horas (117 minutos) para llegar desde ese proyecto a la estación de la calle 127.

## **CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS**

### **Estratificación socioeconómica**

La medición se concentró en conocer la distribución de los estratos socioeconómicos en el entorno inmediato, teniendo en cuenta que la inserción y la adaptación en el tejido social y en las dinámicas económicas de los barrios receptores son fundamental para las mujeres y las familias beneficiarias. En este sentido, los proyectos emplazados en un entorno de estratos medios o altos se encuentran con una barrera mayor que en entornos de estratos bajos ya que el costo asociado a la permanencia y al mantenimiento es mayor en los primeros.

En este apartado también se analizan las posibilidades económicas que ofrecen los entornos para las mujeres beneficiadas con las viviendas gratis, atendiendo a la cercanía a plazas de mercado y centralidades económicas. Se considera, por un lado, que las zonas de mercado ofrecen a las mujeres la posibilidad real de obtener beneficios en el marco de la economía popular; y, por otro lado, los centros económicos proporcionan a las mujeres empleos en la industria mediana y en servicios personales y básicos.

Se analizó, además, la estratificación socioeconómica de los predios ubicados en los alrededores de los proyectos, con el fin de obtener una estimación del costo de vida para quienes se beneficiarán de las viviendas y de prever el estrato socioeconómico que podría ser reasignado después de pasados 10 años, según está previsto en los términos actuales de la Ley 1537. Existen tres proyectos que se localizan en una zona de estrato medio, lo que puede convertirse en un inconveniente por el perfil socioeconómico de las familias que se beneficiarán de las viviendas VIP. Los proyectos en un entorno promedio de estrato 3 son El Pulpo, Plaza de la Hoja y San Victorino. Los demás proyectos se localizan en entornos adecuados de estratos moda 1 o 2.

### **Abastecimiento doméstico**

El análisis de la localización de las plazas de mercado se convierte en crucial, ya que esos espacios constituyen un lugar de compra y venta de productos que las mujeres suelen aprovechar para participar de la economía. Los mercados favorecen la inserción laboral y se convierten en una posibilidad real de obtener mayores ingresos.

En el análisis del entorno bajo un enfoque de género se encontró que cinco proyectos cuentan con una plaza de mercado a una distancia inferior a 1.000 metros: Plaza de la Hoja, Candelaria la Nueva, Arborizadora Baja, Arborizadora Alta 2 y Ciudad Bolívar 3 CVP. Diez proyectos se localizan en un entorno regular ya que cuentan con al menos una plaza de mercado situada entre 1.000 y 2.000 metros de distancia. Y cin-

co proyectos se plantean en un entorno inadecuado pues la distancia a la plaza de mercado más cercana es mayor a 2.000 metros. Se destaca que en el proyecto Idipron Usme la plaza de mercado está ubicada a más de seis kilómetros.

### **Centralidades económicas**

Por otra parte, se analiza la distancia desde cada uno de los proyectos estudiados hasta las centralidades consolidadas de la ciudad de Bogotá. “Las centralidades se definen como sectores en la ciudad con actividad económica intensiva y centralizada que aprovechan las economías de escala, presentan alta aglomeración de industria, comercio y/o servicios con mixtura entre lo residencial y lo empresarial y que, asimismo, poseen diferentes niveles de jerarquía, tamaño, localización, accesibilidad y vocación económica definida” (Secretaría Distrital de Planeación, 2011). Estos datos se incluyen en las mediciones del entorno por las oportunidades económicas que pueden ofrecer la localización y el recorrido hacia estos sectores de la ciudad, al tratarse de zonas que concentran una importante cantidad de la oferta laboral del distrito.

Por las características del empleo que generan, se definió que las actividades con mayor importancia para las mujeres por su participación en ellas y localizadas en centralidades económicas de la ciudad, son las siguientes: industria mediana, usos asociados a la vivienda y usos asociados al centro ampliado. En estas zonas de actividad se concentran los empleos relacionados con la costura y confección, las ventas al por mayor y al detal, y los servicios personales.

Según los criterios propuestos en la matriz de medición, se consideraron adecuados los proyectos San Victorino, Plaza de la Hoja, La Media Luna y El Pulpo, ya que se localizan a menos de cuatro kilómetros del límite de alguna de las centralidades incluidas en el análisis. Se considera que doce de los proyectos se emplazan en un entorno regular; y, finalmente, dos proyectos, La Arboleda e Idipron Usme 2, se disponen en entornos inadecuados pues se localizan a más de seis kilómetros de esas mismas centralidades.

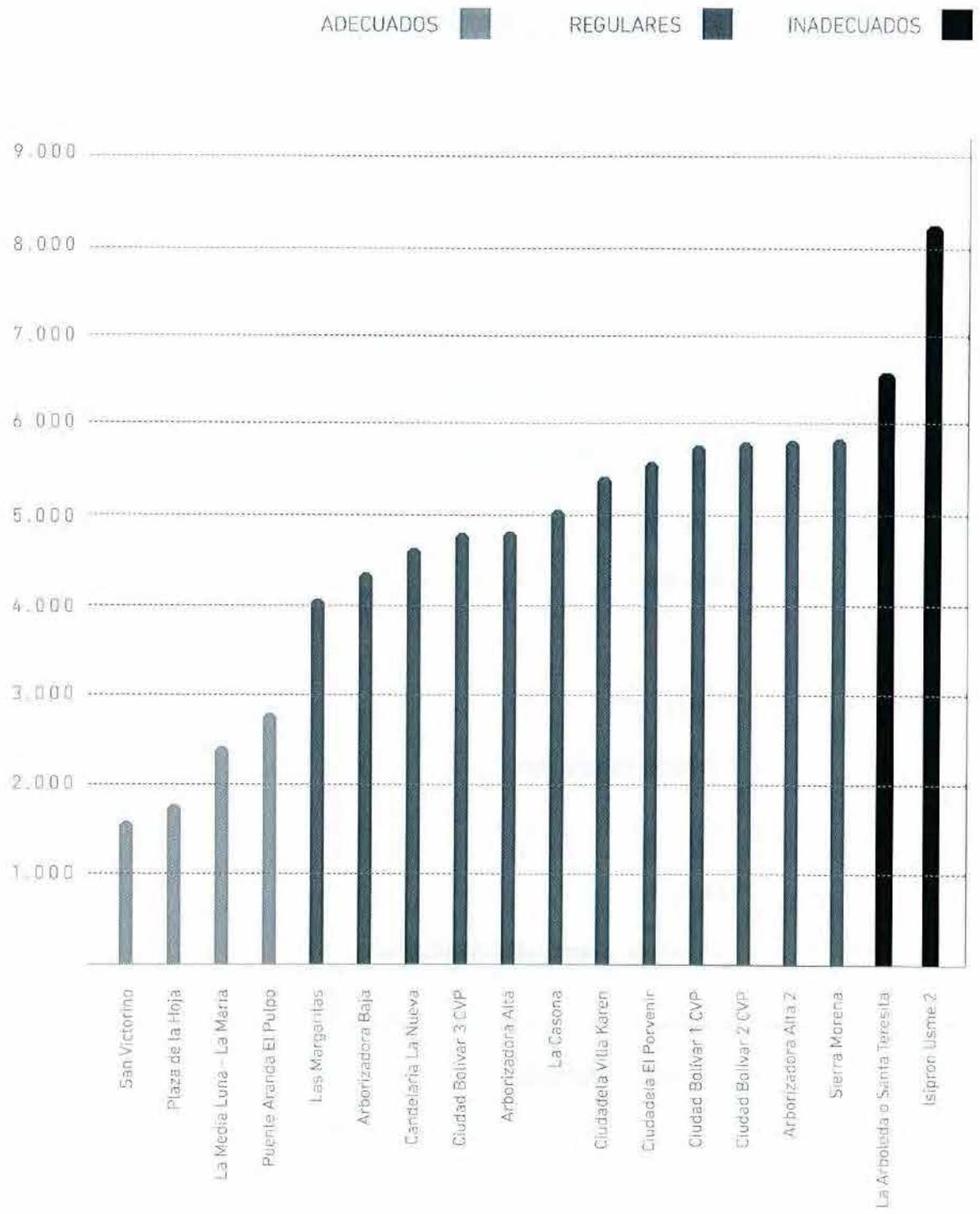
### **Oferta de equipamientos**

En este punto, la relación de los equipamientos con los proyectos de vivienda es un tema básico para calificar el entorno en el que éstos se localizan. Se analizaron dos parámetros críticos: la distancia a los equipamientos y el número de la oferta.

En cuanto a centros de salud, la distancia a éstos es un parámetro básico en este análisis. Por una parte, no se encontraron proyectos con entornos inadecuados; y, por otra, solo dos de los proyectos se sitúan en entornos regulares (Ciudad Bolívar 2 CVP y Ciudad Bolívar 3 CVP), y 17 proyectos se plantean en entornos adecuados, con un centro de salud a menos de 1.000 metros de distancia.

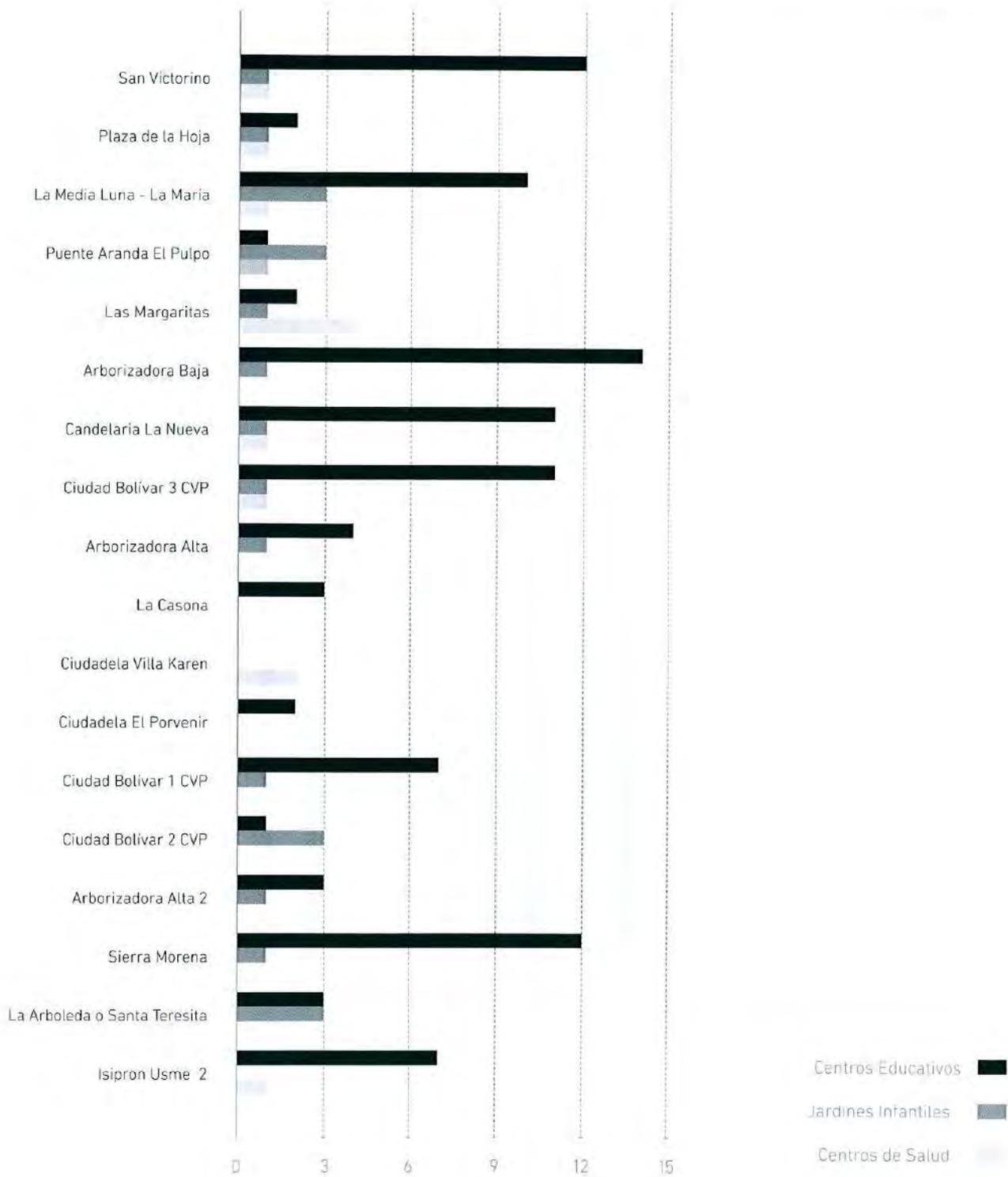
Es fundamental analizar la cantidad de equipamientos educativos y la distancia a las viviendas cuando se hace énfasis en la igualdad de géneros para el acceso a una residencia. El tiempo que toma hacer el recorrido hasta el jardín infantil, la escuela o el colegio es un parámetro fundamental en la vida diaria de una madre cabeza de familia; es

■ Gráfico 3.  
Distancia promedio en metros a  
centralidades económicas.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SDP y cálculos propios UT-VIS VIP BOGOTÁ.

Gráfico 4.  
Cobertura en servicios de salud, jardines infantiles y equipamientos educativos.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SDP y cálculos propios UT VIS VIP BOGOTÁ

importante tener en cuenta la pérdida de tiempo cuando este equipamiento se localiza lejos de la vivienda habitual.

En el marco de este estudio, los equipamientos educativos para la primera infancia se consideran de mayor relevancia, por lo que en el análisis se hace una distinción entre los jardines infantiles y los colegios y escuelas. De esta manera, cinco de los proyectos de vivienda planteados revelan una cobertura inadecuada de jardines infantiles porque no se encuentra ningún equipamiento de este tipo a una distancia mínima de 500 metros del lugar de la vivienda; estos proyectos son: Villa Karen, Idipron 2, La Casona, Ciudadela El Porvenir y La Arboleda o Santa Teresita. En cambio, en once proyectos el contexto es adecuado para la localización de las viviendas por la corta distancia a los jardines infantiles. Hay que destacar el hecho de que los proyectos que tienen una ubicación central en la ciudad no tienen necesariamente una buena cobertura.

En el caso de escuelas y colegios, se determinó que la distancia adecuada entre los equipamientos y las viviendas fuera de 1.000 metros; no obstante, aquellos proyectos localizados a menos de 500 metros y con una oferta variada obtienen una mejor calificación. En todos los proyectos, a excepción de Villa Karen, la distancia a estos equipamientos es inferior a 500 metros. Se destaca que, independiente de la localización, los equipamientos educativos sobresalen por su variedad. Así, 16 proyectos se caracterizan por contar con una oferta amplia y se califican como muy adecuados.

## CONDICIONES CULTURALES

El análisis del entorno en términos culturales se focalizó en dos temas: el primero está directamente relacionado con el enfoque de género pues se dedica a evaluar la localización cercana a una casa de igualdad de oportunidad. Con el segundo tema, más general, se propone medir la cobertura de equipamientos culturales.

Se debe tener en cuenta que las Casas de Igualdad de Oportunidades constituyen un apoyo esencial para las mujeres en Bogotá; actualmente, la ciudad cuenta con 14 casas distribuidas en varias localidades. En este contexto, 17 proyectos se consideran adecuados ya que se localizan a menos de dos kilómetros de una casa de igualdad. Tres proyectos se localizan a menos de 500 metros de una casa de igualdad y el proyecto La Arboleda o Santa Teresita se encuentran a más de cuatro kilómetros de uno de estos equipamientos de apoyo.

Asimismo, en esta sección se analiza la cobertura en términos de equipamientos culturales, teniendo en cuenta que esta oferta se refiere a museos, bibliotecas, centros culturales y artísticos, casas de la cultura, teatros, salones comunales y cines. En este caso, el número de estos equipamientos se considera primordial, antes que la distancia a ellos. Es así como se identifican seis proyectos con una oferta adecuada de equipamientos culturales, seis proyectos localizados en un entorno regular y siete proyectos con una oferta inadecuada al no encontrarse ningún equipamiento cultural en su entorno.

Igualmente, se estudia la oferta deportiva y recreativa al tener en

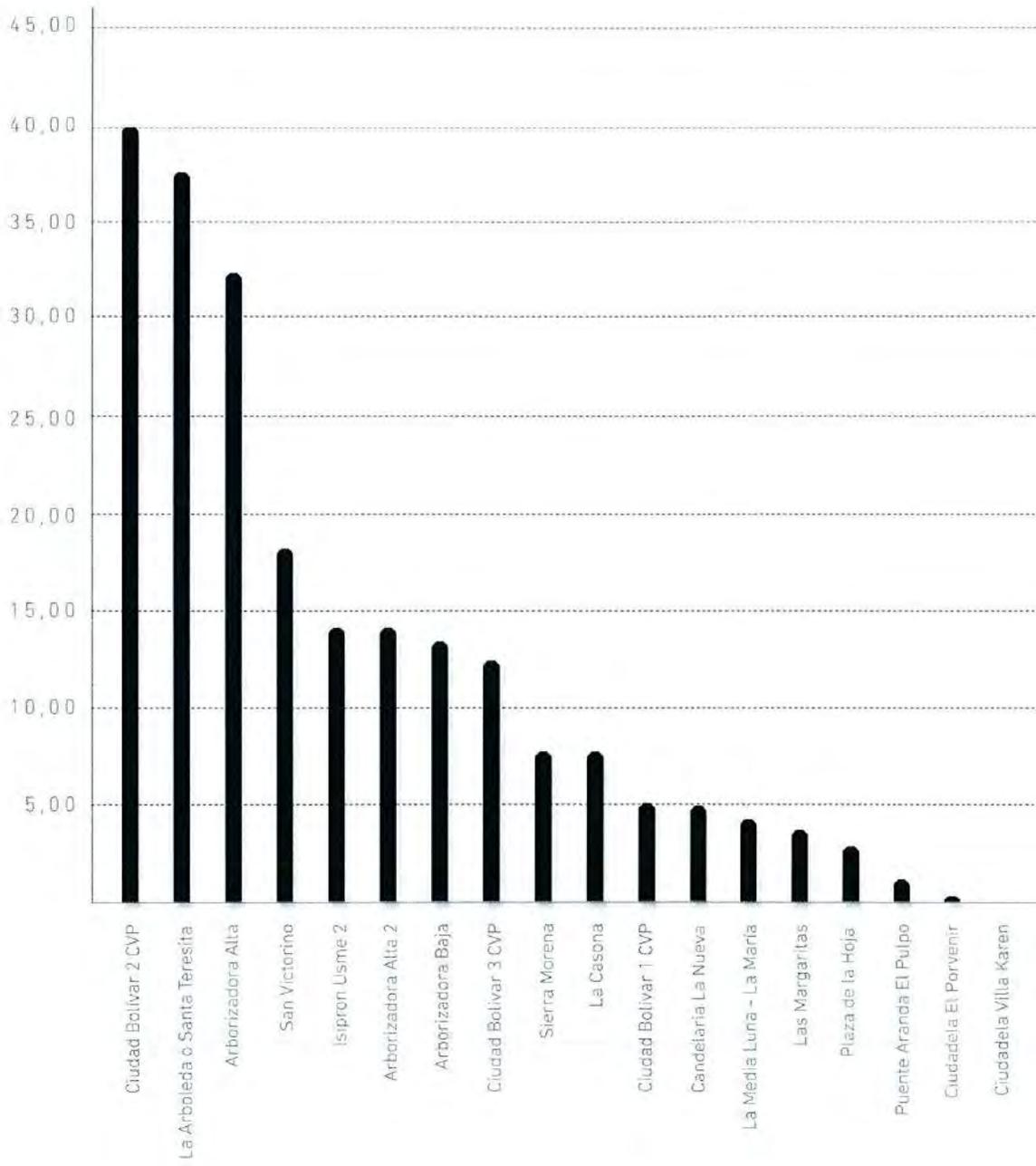
cuenta los polideportivos, las instalaciones especializadas (como piscinas), los clubes, estadios o coliseos que se localicen en los entornos inmediatos de los proyectos de vivienda. Se califican como adecuados los proyectos que cuentan con al menos un equipamiento de este tipo en el entorno inmediato (500 metros) y, en este estudio, se encontraron muy pocos. Cuatro proyectos se clasifican como regulares ya que se localizan entre 500 y 1.000 metros de distancia de al menos un equipamiento deportivo; y once proyectos se encuentran en un entorno inadecuado.

Finalmente, para la oferta de espacios de esparcimiento se definió que el entorno inmediato de los proyectos estudiados debería disfrutar de al menos un 10% de áreas libres y de ocio. Así, la localización de los proyectos con más del 10% del área del entorno inmediato ocupada con parques y zonas verdes se considera muy adecuada; en la medida en la que este porcentaje disminuye, el entorno se considera menos adecuado. El análisis realizado determina que ocho proyectos se sitúan en un entorno muy adecuado, y se destaca Ciudad Bolívar 2 con un 40,8 % del área destinada a parques. Cinco proyectos se presentan en un entorno adecuado y los restantes seis se ubican en un entorno inadecuado; en el último caso, se destaca el proyecto Porvenir Villa Karen por no contar con ningún metro destinado a áreas para el esparcimiento.

## APTITUD GENERAL DE LOS PROYECTOS

La calificación general refleja lo adecuado del entorno de cada uno de los

■ Gráfico 5.  
Cobertura en zonas verdes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SDP y cálculos propios UT VIS VIP BOGOTÁ.

proyectos estudiados. Así, se identifican cinco grupos según esta lógica.

El primer grupo lo forman los proyectos Plaza La Hoja, San Victorino y El Pulpo; a pesar de tener una baja calificación en cuanto a la estratificación socioeconómica, estos proyectos se consideran con valoraciones altas por situarse cerca del sistema de transporte, con bajas condiciones de riesgo y disfrutan de una buena oferta de equipamientos.

El segundo grupo lo componen proyectos con una buena localización, al igual que el anterior, en cuanto cuentan con buena accesibilidad al transporte público y una oferta suficiente de equipamientos, pero presentan un alto índice de violencia contra las mujeres. Este grupo alcanza una calificación más baja que

el primero y lo conforman los proyectos Las Margaritas, Arborizadora Baja y Candelaria La Nueva.

Los proyectos del tercer grupo cuentan con una oferta suficiente de equipamientos pero se localizan en zonas con riesgos naturales o de violencia para las familias que se beneficiarán del programa; además, disponen de una accesibilidad limitada por estar localizados en la periferia de la ciudad sin acceso directo al transporte público. En este grupo se encuentran: Arborizadora Alta 2, Idipron Usme 2, Ciudad Bolívar 3, Sierra Morena y Arborizadora Alta.

El cuarto grupo está compuesto por proyectos localizados en la periferia de Bogotá, al suroccidente de la ciudad y en la localidad de Ciudad Bolívar; estos proyectos presen-

tan problemas de accesibilidad al sistema de transporte, algunas deficiencias en equipamientos y graves problemas de riesgo por amenazas naturales y violencia.

Por último, el quinto grupo lo forman los proyectos que se encuentran en la periferia de la ciudad y que suman deficiencias en la mayoría de los componentes en que fueron medidos. En este grupo están los proyectos Ciudadela El Porvenir, La Arboleda o Santa Teresita y Porvenir Villa Karen.

La calificación general refleja lo adecuado del entorno de cada uno de los proyectos estudiados. Así, se identifican cinco grupos según esta lógica.

- GRUPO 1 ▲**
- ⊖ Estratificación.
  - ⊕ Ubicación cerca del sistema de transporte, bajas condiciones de riesgo y buena oferta de equipamientos.
- GRUPO 2 ■**
- ⊖ Un alto índice de violencia contra las mujeres.
  - ⊕ Buena localización, accesibilidad al transporte público y oferta suficiente de equipamientos
- GRUPO 3 ●**
- ⊖ Riesgos naturales, violencia accesibilidad limitada.
  - ⊕ Oferta suficiente de equipamientos
- GRUPO 4 ♠**
- ⊖ Problemas de accesibilidad, deficiencia en equipamientos, riesgos naturales, violencia.
- GRUPO 5 ◆**
- ⊖ Deficiente en la mayoría de componentes medidos.



Porvenir Villa Karen (1), Las Margaritas (2), El Pulpo (3), Idipron Usme 2 (4), San Victorino (5), Plaza La Hoja (6), La media Luna - La María (7), Candelaria La Nueva (8), Arborizadora Alta (9), Arborizadora Baja (10), Arborizadora Alta 2 (11), Sierra Morena (12), La Casona (13), Ciudadela El Porvenir (14), La Arboleda o Santa Teresita (15), Ciudad Bolívar 1 (16), Ciudad Bolívar 2 (17), Ciudad Bolívar 3 (18).

Proyecto			Porvenir Villa Karen	La Arboleda o Santa Teresita	Ciudadela El Porvenir	Ciudad Bolívar 2 CVP	La Casona	Ciudad Bolívar 1 CVP	Arborizadora Alta	Sierra Morena	Idipron Usme 2	Ciudad Bolívar 3 CVP	Arborizadora Alta 2	La Media Luna - La María	Candelaria La Nueva	Arborizadora Baja	Las Margaritas	Puente Aranda Pujipo	San Victorino	Plaza de La Hoja	
Física	Riesgos	Riesgo no mitigable	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	4	4	4	4	4	4
		Riesgo por violencia	2	2	2	1	1	1	1	1	3	1	1	2	1	1	1	3	3	3	3
	Transporte	Accesibilidad	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	4	4	4	4
		Tiempo de viaje	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Socioeconómico	Estrato		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1
	Oportunidades económicas	Plazas de mercado	1	1	1	2	2	1	2	2	1	3	3	2	3	3	3	2	2	2	3
		Centralidades económicas	2	1	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
	Oferta equipamientos	Salud	3	3	3	2	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
		Jardines	1	1	1	3	1	3	3	3	1	3	3	4	3	3	3	3	4	3	3
		Educativos	2	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4	4
Cultural	Redes de apoyo	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	Equipamientos	1	2	1	1	1	1	1	1	3	2	2	3	3	3	3	2	2	3	2	2
Puntaje Final			21	22	23	25	25	26	27	27	27	28	29	33	33	33	33	35	36	36	36

Gráfico 6. Calificación General

# 2.2

## ANÁLISIS SOCIAL

del programa de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) del Gobierno Nacional en la ciudad de Bogotá D.C., en el marco de la Ley 1537 de 2012. Asimismo, se valoran las necesidades y expectativas de esta población y la de los hogares anfitriones de los proyectos. El análisis combina información de índole cuantitativa y cualitativa con la intención de presentar alguna evidencia empírica que permita estimar los costos sociales derivados de diferentes tipos de riesgos económicos, de entorno, que deberán ser afrontados por la población beneficiaria de la ley y por quienes la recibirán en sus barrios. La indefinición de la población beneficiaria y el hecho de que no se haya establecido aún, por las condiciones de la misma ley, a quienes le serán otorgadas cuáles viviendas, hacen de esta evaluación un examen a partir de supuestos y tendencias. Se indaga, así, por una población de la que no se conocen más que sus elementos generales y que permiten enmarcarla a partir de sus condiciones más básicas.

Para la caracterización del contexto y la situación de los posibles

beneficiarios se hizo uso de bases de datos y de información estadística agregada que permitiera configurar los aspectos más relevantes para el proceso de indagación del impacto social de la política de las VIP en el distrito. Esta información proviene de fuentes diversas como la Encuesta Multipropósito de Bogotá de 2011, la base de datos del Registro Único de la Población Desplazada (RUPD) con corte a 12 de noviembre de 2012, así como el recurso a la información agregada sobre características básicas de la población de Bogotá que es producto del boletín de resultados del SISBEN III y la información consolidada de población en situación de desplazamiento forzado.

Igualmente, se construyen dos bases de datos para caracterizar, por un lado, un conjunto de variables de género entre posibles mujeres beneficiarias de las viviendas y, por otro, aspectos importantes del entorno urbano en el que se localizan los proyectos del programa en el marco de la Ley 1537 de 2012. En este trabajo se hace uso de los datos obtenidos en entrevistas a 555 mujeres en

las Casas de Igualdad de Oportunidades (CIO) localizadas en el Distrito, así como de un conjunto de encuestas realizadas a 78 pobladores (45 mujeres y 33 hombres) en los alrededores de cinco de las zonas en las que se realizarán proyectos: Plaza de La Hoja, Guacamayas, Las Margaritas, Idipron Usme 2 y Arborizadora Baja.

Aunque la información que resulta de estos ejercicios no tiene validez estadística, resulta de utilidad ya que permite, en el trabajo en terreno, advertir algunas tendencias y aventurar posibles recomendaciones sobre el conjunto de personas que fueron entrevistadas, que para el caso de este estudio representan potenciales beneficiarias o actuales moradoras de los lugares y serán vecinos de las nuevas viviendas. En ese sentido, se considera que trabajar con esta información puede permitir un acercamiento a las características tipo de las poblaciones a estudiar.

## HOGARES BENEFICIARIOS Y ANFITRIONES

### ¿Cuáles son los potenciales hogares beneficiarios?

La Ley 1537 de 2012 establece tanto las competencias como los procesos a ser seguidos para la implementación del programa de 100.000 Viviendas de Interés Prioritario (financiadas por el gobierno en el 100% de su valor) a lo largo y ancho del país. La implementación de esta ley ha significado un esfuerzo y un desafío tanto para el Gobierno Nacional como para los gobiernos territoriales, así como no pocas luchas por el sentido político de la acción pública que significa. Dichas luchas se relacionan con la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de políticas de este tipo, pero también con la posibilidad de que el Gobierno Nacional gane la legitimidad y el respaldo que le signifiquen el músculo político necesario para lograr impulsar proyectos de más largo aliento y en varios niveles de la acción pública.

Paradójicamente, uno de los aspectos que mayor debate debería haber generado pero que ha pasado bastante desapercibido a la opinión pública y a las autoridades de los niveles territoriales, es el procedimiento de asignación de viviendas a los beneficiarios. Este proceso, contemplado en la Ley 1537 de 2012 y en sus decretos reglamentarios, establece las condiciones de reparto y entrega de las viviendas a partir de un procedimiento en el que se prioriza a las personas que están, actualmente, incluidas en programas de asistencia del Gobierno Nacional y en especial en el programa Red Unidos que adelanta la Agencia Na-

cional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE).

Según el artículo 12 la ley 1537, los beneficiarios del programa serán "la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones:

- Que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema.
- Que esté en situación de desplazamiento

Que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable" (Congreso de la República, 2012).

De igual forma, en el Decreto Reglamentario 1921 de 2012 se establecieron ocho criterios de priorización para la asignación de las viviendas.

- Hogares que se encuentren oficialmente vinculados a la estrategia para la superación de la pobreza extrema del Gobierno Nacional en la Red Unidos.
- Hogares que estén incluidos en la base del SISBEN III
- Población desplazada.
- Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo.
- Hogares con personas en situación de discapacidad.
- Hogares con adultos mayores.
- Hogares con hombres o mujeres cabeza de hogar.
- Hogares con indígenas, afrodescendientes, Rom o Gitano.

Además, el artículo 17 de la Ley 1537 de 2012 estableció unas condiciones normativas "a fin de promover desarrollos urbanísticos de alta calidad y la sostenibilidad de la vivienda respecto de su urbanismo y de la prestación de servicios" (Congreso de la República, 2012). El artículo contempla que las viviendas de interés prioritario se considerarán como estrato socioeconómico uno durante los siguientes diez (10) años al registro de la adquisición de la vivienda y que una vez pasado ese lapso las entidades territoriales correspondientes deberán realizar "la actualización del estrato de acuerdo a la normatividad vigente". Para el caso de la población en situación de desplazamiento forzado, este plazo plantea una excepción: se les garantizará el mantenimiento del estrato socioeconómico 1 "hasta tanto haya concluido su reparación integral".

Finalmente, el proceso de priorización dispuesto por la ley deja implícito que la población beneficiaria solo se conocerá en el momento de entrega de las viviendas, ya que en ese momento se sabrán los criterios empíricos de selección (que incluyen que en caso de empate en la puntuación, y cuando no haya otro criterio, se realice un sorteo para dirimir la cuestión) y se habrán consolidado las bases de datos de potenciales beneficiarios que se construye a partir del cruce de información entre la base de Red Unidos, los listados provistos por las autoridades a nivel territorial (para el caso de población ubicada en zonas de riesgo no mitigable) y la información proveniente del Registro Único de Víctimas (RUV).

Como se desprende de lo anterior, el sistema de asignación de Vivienda de Interés Prioritario que dispone la ley y sus decretos reglamentarios apunta a llenar los cupos con población afiliada al SISBEN III, a la Red Unidos<sup>5</sup> y registrados en el RUPD<sup>6</sup> como población desplazada.

---

5 Después de consultar a servidoras y servidores públicos que trabajan en la ANSPE, se calcula que entre el 80% y el 90% de las 100.000 VIP, construidas por el gobierno nacional en el marco de la Ley 1537 de 2012, serán destinadas a beneficiarios de la Red Unidos.

6 Con la expedición de la Ley 1448 de 2011, "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) fue remplazado por el Registro Único de Víctimas con el fin de incluir no solo a las víctimas de desplazamiento forzado sino a otras que han sido víctimas de alguno de los ocho tipos de hechos victimizantes contemplados en la ley. A pesar de esto, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, entidad encargada del proceso de registro y construcción de la nueva base de datos, aún no ha reportado los registros anonimizados ni los datos consolidados de dicha población; para efectos prácticos, se ha seguido trabajando, al menos hasta finales de 2012, con una versión modificada del RUPD que incluye ya otro tipo de hechos victimizantes. Esta base

Sin embargo, para Bogotá (como ya ha pasado en algunas otras ciudades) este tipo de asignación se convierte en un proceso de selección con rasgos de discriminación y segregación frente a la población originaria de la ciudad. Resulta problemático que esta sea la percepción tanto de los habitantes de los entornos urbanos de los proyectos, sino una condición generalizada en la ciudadanía que ve en este proceso una lógica perversa de intervención institucional.

De hecho, gran cantidad de la población del distrito resiente que la población desplazada sea preferente y que no se priorice la entrega de las viviendas gratis a esos mismos pobladores originales. En un futuro, igualmente, esta cuestión puede generar prejuicios, problemas de convivencia y conflictos entre los recién llegados y los anfitriones. Esta condición, inherente al proceso de selección, debe llamar la atención de las entidades del sector público en sus distintos niveles.

Las 4.938 soluciones de vivienda, que hacen parte de los programas de VIS y VIP y que serán priorizados por el gobierno nacional en Bogotá, serán distribuidas entre cerca de 26.000 familias inscritas en el SISBEN III y focalizadas por la ANSPE en el marco del programa Red Unidos de eliminación de la pobreza extrema; esta adjudicación se realizará de acuerdo con criterios de condiciones de vida, siguiendo un modelo de dimensio-

---

anonimizada fue suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y su dirección de estratificación.

nes y logros desarrollado en el marco de ese programa<sup>7</sup>. Asimismo, un porcentaje importante de los hogares beneficiarios deberá hacer parte de la base de datos RUPD, que incluye a 374.784 personas (el 51% mujeres y el 49% hombres) y aproximadamente 93.926 hogares. Por restricciones legales no fue posible tener acceso a la base de la Red Unidos<sup>8</sup> ni cruzar la información entre la base SISBEN y la del RUPD. No obstante, y teniendo en cuenta que la población beneficiaria del programa Red Unidos pertenece

---

7 La estrategia de Red Unidos parte de un modelo que, tras la identificación de la población en pobreza extrema, realiza un seguimiento a través de gestores sociales, quienes con base en un monitoreo de nueve dimensiones y 45 logros buscan que estas familias superen su condición inicial. ANSPE [en línea]. <<http://www.anspe.gov.co/es/programa/estrategia-unidos/dimensiones-y-logros>> [consultada el 3 de Junio de 2013].

8 Uno de los mayores obstáculos en la tarea de estimar los impactos de la política de Vivienda de Interés Prioritario y, en especial, de la asignación del estrato 1 durante 10 años, ha sido el hecho de no disponer de una base de datos con indicadores o datos agregados de la población incluida en Red Unidos y, con esto, la dificultad de estimar con certeza el porcentaje de población incluida en el SISBEN III que pertenece a esta red. En este estudio solo se contó con la información agregada de SISBEN III y con la base de RUPD con corte a 12 de Noviembre de 2012.

a la base SISBEN III, resulta útil para el propósito de este trabajo realizar la caracterización socioeconómica de la población sisbenizada en Bogotá.

La distribución por estrato arroja los siguientes datos: 162.994 hogares (el 16,61% del total) inscritos en el SISBEN se inscriben en el estrato 1; 593.799 (el 60,49%) se encuentran en el estrato 2; 223.851 hogares (el 22,81%) se incluyen en el estrato 3; y 649 hogares (el 0,07%) pertenecen al estrato 4 o superior. Existen, además, 281 hogares sin estrato, que corresponden al 0,03% del total. De acuerdo con esta referencia, la población inscrita en la Red Unidos en Bogotá únicamente representa, aproximadamente: el 16% de la población inscrita en el SISBEN en el estrato 1, el 4,5% de las personas incluidas en el estrato 2 y cerca de un 11% de las que pertenecen al estrato 3. En conclusión, las cerca de 26.000 familias que hacen parte de la base de Red Unidos (de las que únicamente 17.583 se atendían a 30 de abril de 2013, según información de los funcionarios de ANSPE) apenas corresponden al 2,6% de la población sisbenizada.

Con estos datos de composición de la población por estrato y siguiendo los criterios establecidos por la ANSPE que guían la inclusión de la población en la Red Unidos, es posible señalar que las personas que van a ser beneficiarias del programa de VIP en Bogotá serán una parte minoritaria de la población inscrita en el estrato socioeconómico 1. Esta población se concentra en tan solo tres localidades: Ciudad Bolívar, que agrupa el 49,4% de los hogares de estrato 1; Usme, que representa el

21,5% de los hogares en el mismo estrato; y Bosa, que reúne el 7,2% de estos mismos hogares.

Por otra parte, los beneficiarios de estos programas deberán pertenecer al 62,3% de la población sisbenizada en Bogotá que no tiene vivienda propia y, en especial, al 23% de los pobladores que habitan en una habitación, al 21% que viven en hacinamiento y al 0,3% con su vivienda construida con materiales de baja calidad. Para elegir a los favorecidos, también deberán tenerse en cuenta criterios como las proporciones estimadas de personas por hogar, a aquellas con un nivel educativo máximo de primaria o secundaria y que cuenten con una actividad laboral. Resulta plausible suponer que entre los hogares beneficiarios se encuentran personas en situación de desplazamiento forzado (en muchos casos se trata de inmigrantes urbanos de primera generación), con altos niveles de vulnerabilidad derivados de esta condición. Esta población está compuesta por un 51% de mujeres y entre un 30% y 40% de hogares con jefatura femenina.

### **Expectativas y posibles inconvenientes con los hogares anfitriones**

Es importante considerar, a modo hipotético y general, cuáles podrían ser los principales riesgos que se desprenden de la llegada de las poblaciones beneficiarias a los entornos en los que se ubican los proyectos. Algunos estudios que se han ocupado de esta cuestión han señalado que sobreviene una reacción hostil de los pobladores residentes

frente a los recién llegados. Es el caso de los estudios que se acercan al problema del NIMBY<sup>9</sup>, en los que se ocupan del fenómeno de estigmatización y segregación (Silverman & Patterson, 2011) (Dear, 1992).

De acuerdo con Carissa Schively y aunque un buen número de investigaciones relativas a los fenómenos NIMBY y LULU<sup>10</sup> se han desarrollado durante las dos últimas décadas, no parecen existir causas únicas, conclusiones o razones generales que expliquen este tipo de manifestaciones (Schively, 2007).

Una hipótesis, que fue sostenida por el sociólogo alemán Norbert Elias, plantea que esta relación muchas veces se caracteriza por tratarse de un enfrentamiento entre establecidos y marginados. En esta articulación de poderes, la sola antigüedad puede producir vínculos de solidaridad y cohesión social suficientes que hacen ver

---

9 El concepto NIMBY comenzó a usarse desde la década de 1980 y hace referencia al conjunto de actitudes hostiles por parte de los habitantes de un sector ante la utilización de sus entornos para solución de problemas urbanos, en especial para compensar el déficit de vivienda en las poblaciones más pobres. Las siglas resumen la frase "Not In My Backyard" ("no en mi patio trasero") y sintetizan estas actitudes en la aceptación de los residentes de una zona de la idea de solucionar un problema pero su oposición categórica a que ello se haga en sus terrenos.

10 "Locally Unwanted Land Use" (usos indeseados del suelo).

a los miembros del grupo nativo como personas superiores y a los recién llegados como moralmente inferiores. Con esta situación se pueden generar altos niveles de segregación, y si no es objeto de intervención por parte de las autoridades encargadas puede traer, en poblaciones vulnerables, procesos de revictimización (Elias, 1991).

Es necesario tener en cuenta, igualmente, que muy probablemente la población beneficiaria sea la primera generación de inmigrantes, de su propio núcleo familiar, hacia la ciudad. En estos casos, la urbanización se ha producido atada a la informalidad en la producción de la vivienda y los espacios públicos, pero también, y profundamente, a la informalidad laboral a la hora de buscar fuentes de subsistencia.

De igual forma, además de las actitudes hostiles hacia la nueva población residente por parte de los anfitriones, es posible señalar que su presencia en las zonas implica desafíos importantes para las instituciones. Las 4.938 viviendas programadas significan aproximadamente 16.789 personas nuevas en las zonas; pueden surgir disputas relativas al acceso a los servicios sociales, como la educación y la salud, por tratarse de recursos escasos. En definitiva, estas cuestiones terminarían generando condiciones objetivas para explicar la retención de los anfitriones a la llegada de nuevos moradores.

La población beneficiaria va a encontrarse con nuevos contextos que pueden estar alejados de sus antiguos centros de habitación; esta cuestión implica la necesidad de reconstruir el tejido social que dé soporte, a través de nuevos vínculos de solidaridad, a esos nuevos proyectos de vida. Esto resulta clave a la hora

de plantear la integración de la nueva población en los espacios productivos, pero también la integración de sus núcleos familiares en los sistemas de educación y de salud.

Adicionalmente, el tipo de vivienda puede impactar en la vida de la nueva población; no solo los diseños de las viviendas brindan oportunidades o constituyen obstáculos, sino que el tipo de desarrollo (si se trata de casas o de apartamentos en régimen de propiedad horizontal) también plantea desafíos importantes. A ello se suman los complejos desafíos que se desprenden de la existencia de proyectos que ofrecen vivienda a otras personas a través del mercado y no sólo a la población beneficiaria de los programas de VIS y VIP. Esta oferta, junto con los usos, los diseños y la flexibilidad de la vivienda de permitir iniciativas productivas (tanto para hombres como para mujeres), deberán ser tenidas en cuenta en los programas del gobierno con el fin de garantizar la integración de la población beneficiaria y, también, la convivencia en los nuevos proyectos desarrollados.

Si bien es cierto que programas como el de Vivienda de Interés Prioritario constituyen una ayuda que brinda a estos grupos poblacionales un colchón económico para que, a partir de él, se integren social, económica y culturalmente a la ciudad, también es cierto que ese proceso no se puede realizar sin el seguimiento de las autoridades competentes en la materia. Más aun, ese proceso de integración debe contar, desde el inicio, con dinámicas de socialización y de educación, tanto para satisfacer las expectativas y necesidades de los nuevos propietarios, como frente al trabajo de concientización y aceptación con los anfitriones.

Es claro que los programas de asignación de vivienda deberían intentar modificar las estructuras de segregación urbana que desde lo normativo se establecen en el país, y es necesario tener en cuenta que existe un conjunto de condiciones objetivas que pueden minar de entrada ese esfuerzo. Romper esas estructuras de segregación implica una voluntad decidida de las autoridades públicas, el desarrollo de criterios técnicos sólidos de intervención, y múltiples procesos de acompañamiento y seguimiento a los programas.

### **Necesidades de los hogares beneficiarios**

Pensar en los posibles inconvenientes de convivencia de la población beneficiaria, lleva a concentrarse en las necesidades de estas personas. En párrafos anteriores se señaló que el acceso a los servicios sociales básicos (salud y educación) y al mercado laboral podría convertirse en disputas entre nuevos y antiguos moradores. Estas disputas tomarían la forma de competencia por mercados restringidos y de ofertas escasas. Es por esto que son determinantes la satisfacción de sus necesidades y el acceso a bienes y equipamientos, ya que el acceso a estos mercados se convierte en la primera necesidad de estos beneficiarios en términos de bienes y servicios.

Independiente de quienes sean las personas beneficiarias, la oferta de equipamientos que cubra las necesidades principales debe ser valorada en las zonas donde se desarrollan los proyectos. En ese sentido, la importancia de la oferta cultural y deportiva, los riesgos derivados de la violencia y la accesibilidad al trans-

porte público fueron considerados como los aspectos de mayor valoración. De igual forma, es necesario mejorar en la construcción de las viviendas y en el desarrollo del entorno; se deben tener en cuenta, especialmente, las necesidades de las mujeres y las especificidades que se desprenden de sus características en términos sociodemográficos, laborales, educativos y de salud.

Solo cuatro proyectos tienen una oferta cultural adecuada que se localiza en el entorno de los lotes para los proyectos: El Pulpo, Idiprom Usme 2, Sierra Morena y Ciudad Bolívar 1 CVP. En cambio, en los proyectos de Bosa, Villa Karen y Ciudadela El Porvenir, y en Guacamayas en San Cristóbal, los espacios culturales para la integración se encuentran alejados de los lugares de desarrollo de vivienda. Pocos proyectos, en cambio, cuentan con un buen equipamiento deportivo en su entorno: El Pulpo, Arbozadora Alta 2, Guacamayas y Ciudad Bolívar 3 CVP. El entorno de los otros proyectos se caracteriza por una escasez de equipamientos culturales y deportivos.

A las condiciones generales de los entornos urbanos en los que se localizan los proyectos de vivienda en construcción en la ciudad, debe agregarse la situación percibida por un conjunto de potenciales beneficiarios de estos programas que fueron entrevistados en el marco de este proyecto. Con datos obtenidos de encuestas a 555 mujeres, fue posible marcar aspectos clave de las condiciones y necesidades de la posible población beneficiaria.

Este proceso significó realizar un análisis combinado de fuentes, variables y temporalidades distintas que, por tanto, no corresponden de ma-

nera rigurosa a técnicas estadísticas, pero individualmente aportan al estudio desde diversas perspectivas. El primer ejercicio corresponde al análisis comparado de los ingresos, las condiciones de vulnerabilidad frente al acceso a la vivienda, el estado y entorno de la misma, a partir de la Encuesta de Calidad de Vida para Bogotá 2010 y la Encuesta Multipropósito para 2011; en este punto se identifican diferencias en los resultados, los hogares y las mujeres en cada estrato socioeconómico. El segundo, producto de una entrevista a profundidad a un grupo de 555 mujeres de distintas localidades de Bogotá de estratos 1 y 2, buscó indagar sobre las principales problemáticas de las mujeres sobre el acceso, las condiciones y las necesidades respecto de la vivienda y del hábitat.

Metodológicamente se sistematizó la información recolectada en la aplicación de la encuesta que contiene 79 preguntas y un espacio para la identificación de pertenencias según las caracterizaciones; para este proceso se establecieron 360 campos para la captura de los datos y para el cruce de variables. Para las preguntas cuantificables se establecieron mínimos y máximos, y para las no medibles se dejaron opciones abiertas (previando posibles interpretaciones no contempladas con precisión). Así, el diseño del instrumento incorporó las principales variables para un análisis cuantitativo y cualitativo de:

- Datos de la persona entrevistada: 12 preguntas.
- Datos del hogar: 8 preguntas.
- Las condiciones de acceso a la vivienda: 20 preguntas planteadas en relación con la condición actual

de la población entrevistada (condiciones de acceso, capacidad de pago, acceso a la información y a la gestión de la vivienda, y condiciones de inclusión y exclusión).

- Las condiciones del entorno urbano: 15 preguntas que buscan identificar condiciones de habitabilidad, accesibilidad, movilidad, acceso a equipamientos y servicios urbanos, seguridad ciudadana y espacio público (indagación respecto de la relación que establecen los grupos de población con el entorno, su nivel de satisfacción de la demanda de habitabilidad urbana o de afectación de la misma).
- Las condiciones de la vivienda: 24 preguntas dirigidas a caracterizar la situación de la vivienda de las personas entrevistadas respecto de unas condiciones dignas (acceso a la vivienda, estado físico de la vivienda y condición de las personas que conforman el hogar, es decir de su demanda de habitabilidad en relación con lo que la vivienda actual les otorga), y finalmente la disposición respecto de alternativas que permitan el acceso a la vivienda con esquemas de gestión no tradicionales.

Este ejercicio permitió identificar las barreras de acceso al derecho al hábitat, la propiedad y la vivienda digna, así como problemáticas asociadas y alternativas que orientan la formulación de políticas públicas de vivienda. Los análisis cuantitativos de las entrevistas a profundidad muestran tendencias y dinámicas diferenciales de acuerdo con la diversidad de mujeres y de los hogares de la muestra. A través de los análisis cualitativos se develan dificultades implícitas que se

refuerzan a partir de los diálogos logrados en el ejercicio de la recolección de datos. Malestares expresados verbalmente, inquietudes frecuentes, gestos, silencios, marcas en el cuerpo o fisuras en el alma no suelen aparecer registrados en el papel que, en ocasiones, podrían ser la clave para detectar el grado de priorización a la hora de la asignación de los subsidios de vivienda cuando de la perspectiva de género se trata.

La variable laboral es un aspecto fundamental a la hora de evaluar la integración de las poblaciones beneficiarias en sus nuevos entornos, y en este estudio se hacen evidentes las dificultades de esta población para conseguir un empleo estable. De hecho, de los entrevistados solo el 9% dijo tener un empleo permanente, mientras que el 77% señaló no tenerlo; el 14% restante no quiso responder a la pregunta. Esto advierte que la mejora en las condiciones de acceso a un empleo que permita a esta población mejorar sus ingresos y focalizar sus gastos, es una de las condiciones que debe proveer la solución de vivienda a partir del programa VIS y VIP del gobierno. En las entrevistas se preguntó por el nivel de ingreso de estas personas: el 52% apuntó que mensualmente gana un monto inferior al salario mínimo, y el 13% dijo no percibir ningún tipo de ingreso. De acuerdo con esto, solo el 6% especificó que gana más de un salario mínimo.

Estas limitantes en términos de empleo y de ingreso dificultan el acceso a una vivienda o a créditos que permitan su adquisición: se demuestra en que el 85% de las personas entrevistadas señaló haber tenido problemas para conseguir vivienda, y se acumulan numerosas razones para

justificar esta situación. Se trata de obstáculos no excluyentes que se ensañan con poblaciones vulnerables y que les impide mejorar objetivamente sus condiciones de vida. Los bajos ingresos, sumado a la capacidad de ahorro, es uno de los problemas más frecuentes para acceder a una vivienda digna: el 63% de las mujeres entrevistadas señaló que el costo de compra y arriendo es muy alto, el 59% argumenta que no alcanza a ahorrar con el nivel de ingresos que tiene, y el 58% advierte que el obstáculo es no tener empleo.

Solo el 20% de las personas entrevistadas reconoció haber solicitado un crédito; en contraposición, un 67% señaló que no lo había hecho y un 13% no contestó a la pregunta. Estos datos evidencian que, además de las limitaciones estrictamente objetivas, existen varias condiciones que impiden el acceso a la vivienda. Por ejemplo, de los que confirmaron haber solicitado créditos para vivienda, el 58% fue rechazado y solo el 22% accedió a él; esto indica que los programas de vivienda muchas veces no tienen en cuenta las condiciones objetivas de las poblaciones, que terminan por convertirse en barreras insalvables para acceder a ellos. De hecho, el 78% de las personas entrevistadas manifestó que ignora el listado de requisitos para acceder a los subsidios de vivienda, frente a solo el 16% que dijo conocerlo. Frente a la condición económica que permita acceder al crédito, el 49% de las encuestadas respondió que, a pesar de sus dificultades, podrían pagar una cuota mensual de crédito hipotecario; es evidente, sin embargo, que el 34% de las que contestaron negativamente se inhiben por las dificultades

de un ingreso seguro, lo que impide pensar a futuro en esa posibilidad.

En cuanto a las necesidades que se desprenden de las preferencias personales de encuestadas, el 61% prefiere vivir en una casa; esta inclinación está relacionada con la posibilidad de establecer formas de producción alternativas en esas viviendas: un trabajo que les permita crear un colchón frente a las dificultades de empleo y una mayor flexibilidad si se requiere ampliar la vivienda para no caer en problemas como el hacinamiento. Asimismo, el 68% manifestó que preferiría vivir con su familia. Finalmente, frente a la pregunta de si aceptaría una vivienda de interés prioritario sabiendo que en 10 años cambiaría de estrato, el 41% de las personas entrevistadas contestó que sí, el 44% señaló que no y el 15% se negó a responder.

### **Capacidades y actividades económicas a desempeñar por los beneficiarios**

Como se ha comentado, la decisión pública de otorgar a estas viviendas un estrato socioeconómico 1 constituye evidentemente una oportunidad, pero también un riesgo para las familias que, en general, cargan con procesos débiles de vinculación laboral y productiva. Se debe tener en cuenta, además, que las condiciones de vulnerabilidad los ingresos de estos hogares beneficiarios deben corresponder, a lo sumo, a los percibidos por la población de estrato socioeconómico 1.

Sin embargo, por las características de las viviendas es muy probable que una vez pasado el lapso que establece la Ley 1537, durante el proceso de re-estratificación se considere que téc-

nicamente algunas de ellas puedan ser incorporadas al estrato dos, tres o cuatro. Esto implica considerar los escenarios posibles que puede enfrentar esta población y hacerlo teniendo en cuenta si se trata de un hogar con jefe masculino o femenino.

Así, si se contrasta el ingreso promedio, y se asume que el actual permanece constante para cada estrato según la Encuesta Multipropósito, en caso de que la vivienda asignada se re-estratifique a estrato 4, los hogares con jefatura masculina deberán tener ingresos mayores a un 364% del actual, es decir que en el lapso de 10 años deberán triplicar sus fuentes de recursos. Para las madres cabeza de familia, la re-estratificación a estrato 4 implica que deberán aumentar sus ingresos en un 234%, es decir dos veces y un cuarto más de lo que actualmente perciben.

En un segundo escenario, más favorable que el anterior, en 10 años algunas viviendas podrían ser re-estratificadas al estrato 3. Para los hogares con jefatura masculina, este salto implicaría que para poder financiar medianamente sus gastos en servicios y otros aspectos deberán, manteniendo constante el promedio del ingreso, ganar por hogar un 102% más de lo que actualmente perciben, es decir que deben duplicar sus ingresos. La situación para las madres cabeza de familia implica aumentar los ingresos de sus hogares en un 88%, es decir, casi duplicar sus fuentes de recursos económicos.

Finalmente, algunas de las viviendas podrían ser re-estratificadas como de estrato 2 en el escenario más favorable. En este caso, en los hogares con jefatura masculina se deberá aumentar el ingreso en un

25%, es decir un cuarto más de lo que actualmente perciben. Para los hogares con madres cabeza de familia, este cambio significa que deben aumentar sus ingresos reales en un 17%, es decir casi un quinto de lo que reciben en la actualidad.

Este reto es más complejo para aquellos proyectos que deben desarrollar procesos de densificación, como el caso de Plaza de La Hoja, Puente Aranda El Pulpo y San Victorino; por el estrato predominante (de acuerdo con los bienes y servicios que el sector ofrece) en los entornos de estos proyectos, la re-estratificación podría significar un salto mayor entre el estrato inicial y el reasignado.

De las 555 personas entrevistadas, 282 contestaron que trabajar de manera remunerada y sin salir de su casa sería el aspecto que les permitiría mejorar su calidad de vida. Fueron 206 personas las que señalaron que ese mismo propósito lo lograrían si pudieran trabajar cerca de sus lugares de habitación. Otras 108 contestaron que los recorridos entre el lugar de vivienda y el de trabajo fueran seguros las 24 horas del día. Además, 24 personas contestaron que contar con un empleo les permitiría mejorar sus condiciones de vida y 3 señalaron que lo lograrían con un negocio propio. Al tratarse de un grupo de mujeres, cuando se pregunta por el tipo de actividades que harían estas personas para integrar lo laboral y lo productivo al ámbito de sus viviendas, las estrategias que plantean se dirigen al rol de la mujer en la economía del hogar: es así como la mayoría señaló que lo mejor sería desarrollar actividades ligadas al apoyo y el cuidado de la niñez, a aseo y limpieza, a la preparación de alimentos, y a actividades lúdicas.

En definitiva, se puede observar que a partir de las respuestas de las personas entrevistadas se exponen las necesidades de la población posiblemente beneficiaria del programa. Esas exigencias responden a unas carencias materiales que apuntan a los ingresos económicos pero que también expresan las dificultades y los obstáculos para que estas poblaciones accedan a la vivienda. Estas dificultades nacen en las condiciones de inicio de estas personas (desconocimiento de los derechos), de entrada (voluntad de acceder a subsidios o al reclamo de los derechos), y de permanencia (capacidad de viabilizar los programas en el futuro); es claro que los obstáculos son percibidos por las personas entrevistadas y, ellas mismas, pueden ayudar a entender las racionalidades que existen a la hora de acceder a una vivienda.

### **Caracterización de los hogares anfitriones**

Las 4.938 nuevas viviendas van a dar solución a unas 16.789 personas aproximadamente. De estas, cerca de 5.719 se encuentran entre los 0 y los 17 años. Esta franja de población requiere de atención prioritaria en salud y en educación lo que, como se señaló anteriormente, puede constituir un campo de competencia con los pobladores originales. De estos, muchos pueden resentir que, aun teniendo las mismas necesidades, sean relegados para cubrir la demanda a estas nuevas familias. Así las cosas, y para poder analizar las expectativas, las necesidades y las preocupaciones de la población anfitriona de las zonas aledañas a los proyectos de intervención,

resulta necesario hacer una caracterización general de las localidades en las que se ubican los proyectos. Para hacerlo, se utilizó la información de la Encuesta Multipropósito para Bogotá (EMB) del año 2011, y se tomaron las variables de hogar y de personas para establecer las características sociodemográficas de cada una de las localidades.

Así, Santa Fe es la localidad más variada en términos de estrato ya que reúne a población de los estratos 2, 3 y 4. Usme y Ciudad Bolívar agrupan hogares en los estratos 1 y 2. San Cristóbal y Kennedy agrupan altos porcentajes de población en los estratos 2 y 3. Bosa y Puente Aranda presentan altos porcentajes de hogares en el estrato 2 y en el 3. Respecto a los hogares por vivienda, todas las localidades presentan un promedio cercano a 1,1; en cuanto al promedio de personas por hogar, es bajo para Santa Fe y Puente Aranda y alto para Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Bosa y Kennedy.

Sobre el tipo de tenencia de vivienda, Ciudad Bolívar presenta los más altos porcentajes en propiedad pagada, Kennedy en propia por pagar, Puente Aranda en arriendo, Usme en usufructo y San Cristóbal en otro tipo de propiedad. En lo relativo al acceso a los servicios públicos, la mejor cobertura está en Kennedy y la peor en Usme. Los déficits de vivienda más altos figuran en Ciudad Bolívar, Usme y San Cristóbal, mientras que los más bajos se presentaron en Kennedy y Puente Aranda. Sobre la jefatura del hogar, existen más familias con mujeres cabeza de hogar en Santa Fe y menos en Ciudad Bolívar.

Aunque en todas las localidades la proporción de mujeres es superior a la de hombres, en todas está por debajo del promedio distrital; las localidades con una mayor proporción de mujeres sobre el total de la población fueron Kennedy y San Cristóbal y la de menor fue Santa Fe. El mayor porcentaje de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es el de Kennedy y el menor es el de Ciudad Bolívar; por tipo de afiliación al SGSSS, Puente Aranda tiene la mayor proporción de personas afiliada al régimen contributivo, mientras que en Usme se registra mayor para el régimen subsidiado y en Kennedy al régimen especial.

La mayor proporción de personas mayores de 15 años que saben leer y escribir está en Puente Aranda y la mayor proporción de analfabetas está en Usme. Por otro lado, Puente Aranda tiene la mayor proporción de asistencia a una institución educativa en todos los grupos de edad. Bosa, por su parte, presenta los menores porcentajes de escolaridad en el rango de edad de 5 a 11 años, Kennedy en el rango de 12 a 15 años, Santa Fe en el de 16 a 17 años, Usme en el de 18 a 25 años.

En cuanto a la dinámica del mercado laboral, Santa Fe presenta la Tasa Global de Participación (TGP) más alta y la Tasa de Ocupación (TO) más alta de las siete localidades. En contraposición, Ciudad Bolívar tiene la menor TGP, la menor TO y la mayor Tasa de Desempleo (TD). La menor TD la obtuvo Kennedy.

Tras presentar las condiciones que permiten identificar las características de las localidades donde se localizarán los proyectos, a continuación se presentan algunas respues-

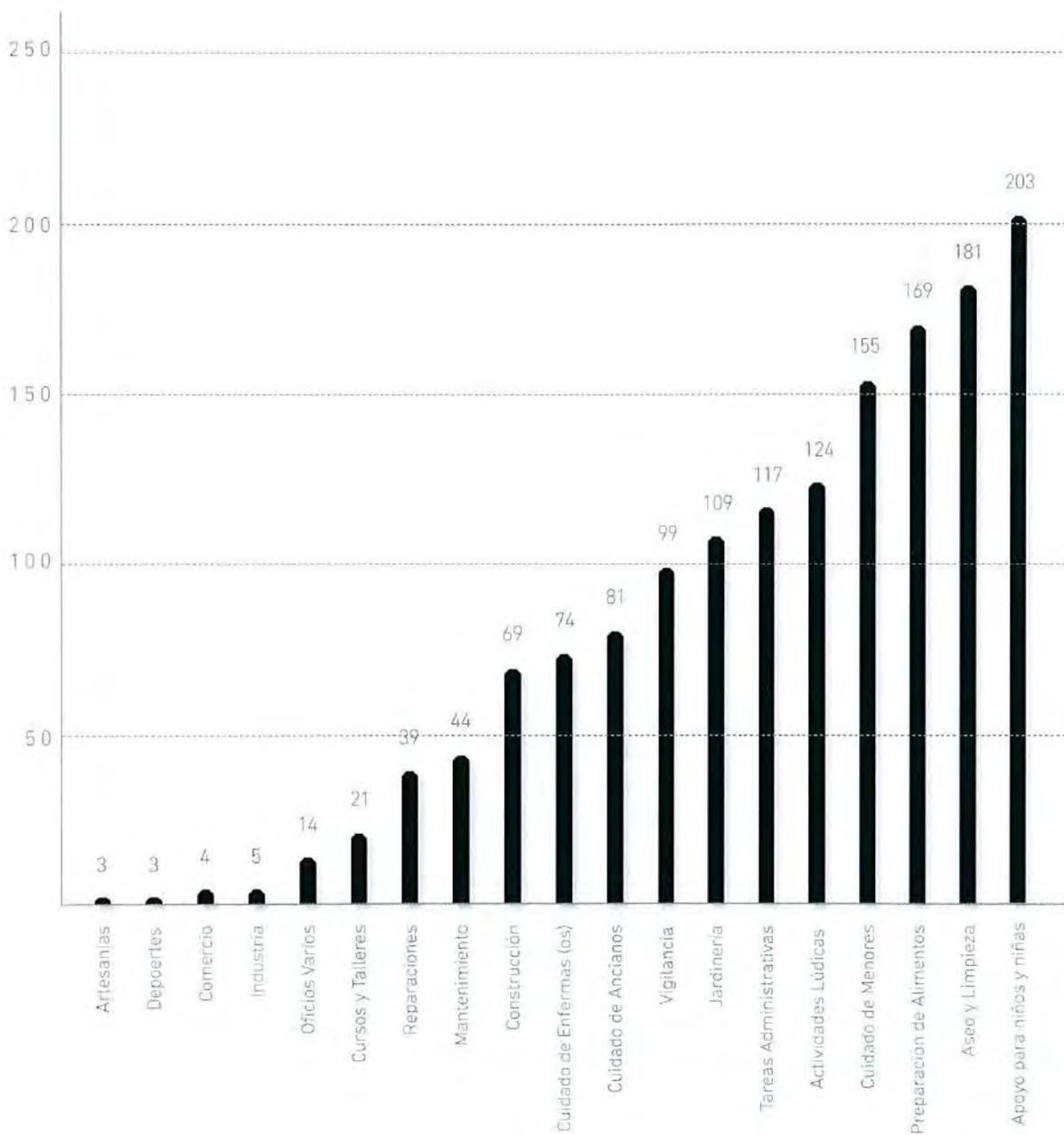
tas de los habitantes de las zonas del entorno más próximo a los proyectos de VIP de Bogotá. Es necesario aclarar que con este ejercicio se pretende advertir predisposiciones de los habitantes vecinos de las zonas de desarrollo sobre la posibilidad de que en sus cercanías se construyan viviendas que el gobierno pretende ofrecer gratis a sus posibles propietarios.

### **Expectativas y preocupaciones de los hogares anfitriones**

El 59% de los entrevistados señaló que no le preocupa la construcción de Vivienda de Interés Social, mientras que el 41% señaló que, en efecto, esta posibilidad le preocupa. La intranquilidad entre las personas que así lo señalaron surge por la localización de los predios, por la incertidumbre ante el tipo de personas beneficiarias de los proyectos, que se pueda generar más inseguridad, que los proyectos valoricen sus predios y aumenten los impuestos o que se desvaloricen y se afecte su patrimonio.

Por otro lado, el 54% está de acuerdo con la construcción de Vivienda de Interés Prioritario en sus entornos inmediatos, el 13% señaló abiertamente estar en desacuerdo y el 23% dijo que su aprobación estaba condicionada a otra razón. Entre quienes señalaron abiertamente no estar de acuerdo, el argumento principal es que la construcción de VIP traería más inseguridad a sus barrios y un cobro por valorización; estas personas insisten en que la vivienda no debe ser regalada sino que su consecución debe ser el fruto del esfuerzo y del trabajo. Quienes condicionaron su respuesta, aprobarían

Gráfico 5.  
¿Qué actividades que haría por dinero?



Fuente: Encuesta propia

la construcción de este tipo de proyectos si conocieran el tipo de personas que pudieran ser beneficiarias del proyecto, y si con las viviendas se mejoraría el barrio.

Por último, el 79% de los entrevistados estaría dispuesto a aceptar la convivencia con personas de otro estrato, el 18% contestó que no aceptaría que estas personas vivieran en su barrio y el 3% restante se rehusó a contestar. Para quienes tuvieron una opinión favorable, la mayoría señaló que todas las personas tienen necesidades y los mismos derechos de acceder a una vivienda digna; otros indicaron que el estrato no hace ni buenas ni malas a las personas; a otras personas no les preocupa ni les afecta; para otros, estos desarrollos podrían traer más gente con quien relacionarse y así intensificar la vida comunitaria y familiar en los barrios; algunos expresaron que no tienen alternativa y otros que estos cambios podrían mejorar el barrio. Entre los que dijeron no estar de acuerdo, la mayoría señaló que le preocupa el hecho de no saber de qué clase de personas se trata; otro grupo señaló que la llegada de nuevos pobladores traerá problemas a sus entornos y a su comunidad; y, los más radicales, expusieron su inconformidad con un "cada quien debe estar donde pertenece".

### **Necesidades de bienes y servicios de los hogares anfitriones**

En el trabajo de campo se buscó abordar la dimensión de las necesidades de las personas a partir de dos preguntas: con la primera se recogen las necesidades vinculadas a los proble-

mas percibidos por las personas entrevistadas en sus entornos; con la segunda pregunta se buscó hacer explícitas las necesidades de los anfitriones en relación con la convivencia con los nuevos vecinos.

Así, al identificar los problemas percibidos por los habitantes como necesidades, que tanto ellos como sus vecinos podrían sufrir en los barrios, parece claro que el principal obstáculo es la inseguridad. Este problema agrupó al 41% de los entrevistados y se estableció como la principal dificultad en las seis zonas en que se realizaron las entrevistas. El estado actual de las vías preocupa a un 14% de la población entrevistada, un tema que se manifiesta como una necesidad latente de la población localizada en los alrededores de los proyectos VIS y VIP.

El 8% de entrevistados resaltó la drogadicción y el micro-tráfico de drogas como un problema en sus localidades. También aparece el servicio de aseo y basuras como una preocupación para el 8% de los habitantes del entorno de los proyectos estudiados. La falta de equipamientos urbanos fue señalada por el 7% de los entrevistados como uno más de los problemas y de las necesidades latentes en sus entornos. El 3% apuntó que la desunión entre vecinos constituye una preocupación en sus barrios, y el 2% anotó que el desempleo es un problema con el que viven a diario. Finalmente, llama la atención que el 13% de las personas entrevistadas no contestó a la pregunta, y el 3% señaló otro problema, como la falta de comercio en la zona o la indigencia.

Aunque no aparece registrado en las encuestas, en conversaciones informales sostenidas con vecinos de

los sectores de intervención también apareció la preocupación por los centros de salud y de servicio hospitalario; especialmente, las personas entrevistadas hacen referencia a la necesidad de poder acceder al sistema de salud en sus entornos más próximos, ya que, en muchos casos, aunque se localice cerca un hospital, una clínica o un centro de salud, deben desplazarse hacia otras zonas por cuenta del mismo sistema.

Finalmente, y teniendo en mente las necesidades que puede tener la población de anfitriones en relación con el proceso de integración con los beneficiarios de los proyectos de VIS y VIP, se preguntó a las personas entrevistadas por el tipo de espacios que permitirían un encuentro con sus vecinos. Un 75% señaló que sería preferible contar con salones comunales y parques; otro 13% apuntó que la iglesia, tanto como espacio e institución, podría constituir un lugar para realizar el proceso de integración; el 5% cree que los colegios son necesarios, y el 2% destaca la falta de bibliotecas.

### **DIMENSIONES RELATIVAS AL GÉNERO: ANÁLISIS A PARTIR DE SIETE GRUPOS FOCALES**

Para comprender el impacto social de los proyectos VIS y VIP en ejecución, primero se hizo una aproximación a lo que toda vivienda produce y significa en y para sus ocupantes. Con base en las directrices establecidas en este estudio, se procedió a realizar un análisis cuantitativo y cualitativo sobre el derecho al hábitat y a la vivienda digna, desde el enfoque de género, de la situación de las

Gráfico 8.  
Tasa Global de Participación (TGP)  
Tasa de Ocupación (TO) y Tasa de Desempleo  
(TD) para las siete localidades de estudio



Fuente: Encuesta Multiproposito para Bogotá - EMB 2011

mujeres jefas de hogar, mujeres en condición de discapacidad, mujeres víctimas de desplazamiento forzado y mujeres campesinas. A partir de varias fuentes de información, el ejer-

cicio consistió en caracterizar a los grupos focales identificados a partir de aspectos actuales de hogar, vivienda, condición socioeconómica y percepción del entorno.

Se tienen en cuenta, por un lado, mujeres que se construyen en la autonomía como ciudadanas sujetas de derechos, o que están en el proceso de hacerlo, en un proceso de empoderamiento.

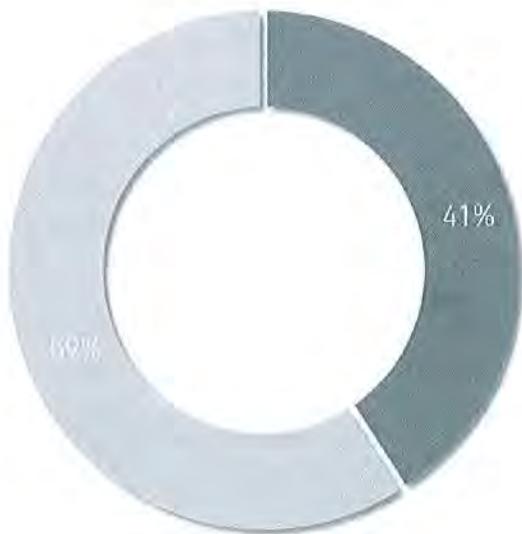
deramiento estimulado por la intención de hacerse con una vivienda digna y adecuada a sus necesidades, intereses y expectativas; y por otro lado, quienes habiendo nacido hombres se auto-reconocen como mujeres y padecen interior y físicamente persecuciones y repercusiones de su decisión personal. En la medida en que los instrumentos inclusivos maduren en el tiempo, sean adoptados y adaptados para su aplicación, se tendrán que incorporar otras categorías, no tenidas en cuenta ahora o que puedan surgir en el futuro, para reconocer las diferencias, señalar, re-significar y enriquecer los espacios que contienen, rechazan o acogen a las personas.

Para argumentar cada una de las caracterizaciones de las muje-

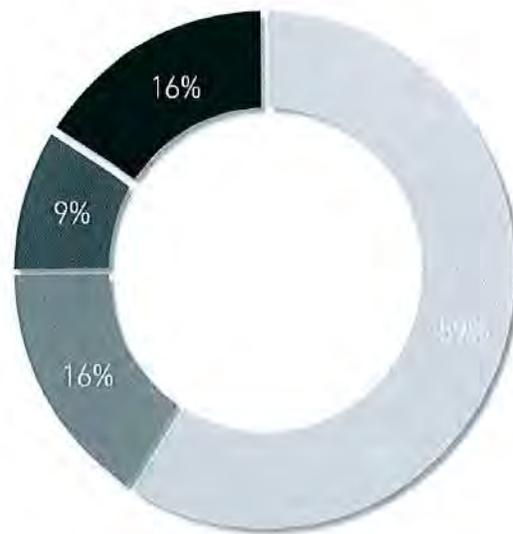
res, este análisis propone mantener unas, ajustar los términos de acercamiento de otras e incluir nuevas que demuestran otros tipos de discriminación y situación de vulnerabilidad que inciden en el estado de pobreza y de falta de acceso a la vivienda y al hábitat. Los siguientes grupos se conservan intactos en la caracterización: 1) a las mujeres con discapacidad, y 2) a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. De las cuatro caracterizaciones iniciales, se modifican conceptualmente los grupos: 1) las madres cabeza de familia se entienden como mujeres jefas de hogar teniendo en cuenta que no todas las personas que componen un hogar y lo tienen a su cargo son necesariamente ma-

dres y que el concepto de familia no depende de una definición legal restrictiva para su constitución; y 2) las mujeres campesinas se comprenden como mujeres rurales en el sentido de que no todas las mujeres que habitan en las zonas rurales laboran el campo.

Finalmente, se consideran: 1) a las mujeres cuidadoras con un vínculo indisoluble, creado en sus vidas cotidianas, con sus dependientes; 2) a las mujeres víctimas de violencias de género, que sufren intimidaciones que las cohibe, anula, destruye y expone a un alto riesgo de femicidio; y 3) a las mujeres en culturas sensibles que habitan de otra manera los espacios y se reconocen pertenecientes a colectivos.



Le preocupa    No te preocupa



Tipos de Persona    Inseguridad  
Localización    Valorización

Gráfico 9. Preocupación por la construcción de VIS en su entorno.  
Fuente: Encuesta VIS-VIP. Cálculos Propios.

Gráfico 10. ¿Qué le preocuparía sin contruyeran VIS en su entorno?  
Fuente: Encuesta VIS-VIP. Cálculos Propios.

## Mujeres jefas de hogar

En los últimos años, el aumento de los hogares con jefatura femenina ha sido significativo: de un 24.3% registrado en el Censo Nacional de Población del 1993, pasaron a 34.8% consignados en la Encuesta Multipropósito del 2011 (Secretaría Distrital de Planeación, 2011). Para una población total de mujeres del 51.8%, el 81.5% de los hogares con mujeres jefas de hogar eran prácticamente monoparentales en el 2011. Entendiendo que una jefa de hogar no es per se una persona en situación de vulnerabilidad, existen factores asociados principalmente a la estructura del hogar y al acceso al mercado laboral que aumentan el riesgo de vulnerabilidad de este tipo de hogares. Este aspecto se profundiza en el aparte sobre el impacto financiero para ellas y sus hogares.

Por otro lado, la Ley de Economía del Cuidado (Ley 1413 de 2010) exige valorar el trabajo realizado en casa, aunque todavía no esté remunerado ni reconocido. En definitiva, para las mujeres jefas de hogar, adquirir y sostener una vivienda implica un sobreesfuerzo porque tratan de conciliar la familia y el trabajo, una desventaja real en comparación con las oportunidades para los hombres.

Si bien se apoya la priorización hacia aquellos de jefatura femenina, cuando se aborda la jefatura de hogar es importante tener presente que, también, existe otro tipo de riesgos para las mujeres que no son jefas de hogar pero que conviven en los de jefatura masculina; estos hogares suman el 65,2% del total, sin contar aquellos monoparentales a cargo solo de hombres. La presencia o ausencia

de un cónyuge no implica tener un menor grado de vulnerabilidad, pero la situación de la jefatura del hogar requiere de un seguimiento paralelo; las dificultades se demuestran en la sobrecarga para conseguir ingresos al tiempo que se hacen labores domésticas y de cuidado, en relaciones basadas en dependencias económicas y afectivas, en la violencia ejercida contra ellas por conflictos ligados al alcohol, las drogas, los celos o una cultura machista con privilegios desiguales.

El alcance de no hacer un seguimiento a los hogares es que aún existen mujeres que desconocen sus derechos de tenencia, herencia, titularidad y equidad. Bien sea por un dominio basado en el poder androcéntrico o por falta de empoderarse de sí, muchas mujeres no se consideran jefas de hogar cuando lo comparten con una pareja, aunque sean ellas quienes den soporte al hogar, en lo económico y en lo emocional. Frente a este aspecto es importante reconocer la jefatura compartida como otra opción a visibilizar y promover (en los llamados hogares nucleares o biparentales); es necesario darle soporte al ejercicio de paridad, con la idea de que la mujer no pierda su estabilidad lograda o, menos aún, su vida, en el caso de que llegara a disolverse el tipo de unión existente.

## Mujeres víctimas de desplazamiento forzado

Todo desplazamiento forzado implica perder lazos con la tierra, con el lugar de residencia, con el hábitat, con un tejido construido a lo largo de la vida, con redes culturales, económicas, sociales y familiares. El conflicto armado de décadas ha dejado viudas, huérfanas

y huérfanos; y el miedo a denunciar, expresado en microhistorias de las víctimas aún no escuchadas, supone un sub-registro aún insondable.

El conflicto destroza vidas y, particularmente, destruye los cuerpos de mujeres que se convierten en trofeos de guerra. Estos vejámenes ocurridos durante el conflicto pueden ser motivo del desplazamiento de muchas mujeres; no obstante, estas ofensas también suceden cuando se trata de emergencias y desastres, o cuando estas personas viven en albergues de estructuras provisionales.

Abandonar lo conocido enraiza la incertidumbre del no saber a dónde ir. Cuando el refugiarse es de vida o muerte, dejar de seguir huyendo sin rumbo es una posición de dignidad; este es el caso de la Ciudad de las Mujeres en Turbaco (Bolívar), un barrio pensado, gestionado y levantado ladrillo a ladrillo en el año 2003 por mujeres víctimas del desplazamiento que se unieron emprender la reconstrucción de sus vidas.

El Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional reconoce la existencia de una serie de delitos específicos contra las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, que no sufren los hombres ni otras mujeres que no están en condición de desplazamiento. El texto del Auto se basa en dos lineamientos principales: el primero es un presupuesto fáctico que reconoce “el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas”; el segundo lineamiento es un presupuesto jurídico que ratifica la “protección constitucional reforzada que tienen las mujeres desplazadas por mandato de la Constitución Políti-

ca y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario". En lo que respecta al acceso a la vivienda digna por parte de las mujeres en situación de desplazamiento, "son las mujeres quienes principalmente gestionan no solo las viviendas sino todas las solicitudes de atención, de tal forma que es especialmente en estas en quienes recaen las responsabilidades de los trámites, los pagos, la interposición de recursos que por lo general toma años adelantar especialmente en lo que a los subsidios de vivienda se refiere, labor que requiere no solo de recursos y de conocimientos específicos con lo que las mujeres no cuentan, sino de la disposición de tiempos que les impiden ejercer un trabajo y generar los ingresos que se requieren para el sostenimiento del grupo familiar"<sup>11</sup>.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), en 2012 contabilizaba 5.5 millones de personas desplazadas entre 1985 y 2011 en Colombia, principalmente por el conflicto armado. En ese último año, habrían llegado a Bogotá cerca de 10.000 familias (unas 41.246 personas); en el RUPD la lista refiere actualmente a 203.319 mujeres, es decir el 55% de la población registrada allí. Se estima que las localidades con mayor población desplazada son: Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Bosa, Kennedy y Suba; aunque no pertenece

al distrito, el municipio vecino (y conurbado) de Soacha es igualmente un gran receptor de este tipo de población. Existe evidencia de que en la primera fase de instalación, las personas en desplazamiento recurren a amigos o familiares para alojarse; igualmente, se presenta la modalidad de alquiler diario de piezas en inquilinatos.

La investigación sobre protección social, salud y desplazamiento forzado en Bogotá, realizada por la Universidad Javeriana en convenio con la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y la Fundación de Atención al Migrante, indica que el 77% de la población desplazada e instalada en la capital provenía de zonas rurales. Dentro de esta población, existe una sobrerrepresentación de los hogares con mujeres como jefas de hogar; ya sea por ruptura a causa de la adaptación al nuevo contexto o por el asesinato de la pareja, el porcentaje de mujeres jefas de hogar sin cónyuge y con hijos a su cargo aumenta frente a la población no desplazada. He aquí el núcleo principal de atención en el marco de una política y de acciones positivas para corregir el acceso a la vivienda social para hogares que han sido desplazados. Sin embargo, es pertinente mencionar que a través de las entrevistas realizadas por este equipo en Bogotá, se revela una preocupación entre la población residente en Bogotá frente a las personas desplazadas: el pueblo original tiende a sentirse desplazado por el desplazamiento en su propio territorio; este tema debe llevar a buscar medidas que no quiten oportunidades a los hogares locales también en pobreza o riesgo.

## Mujeres rurales

Según el Observatorio Rural de Bogotá, entidad adscrita a las Secretarías Distritales de Ambiente y de Planeación, en el Distrito Capital existen ocho localidades con áreas rurales (87% del área total): Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar (las tres con mayor población rural), Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal y Suba (con menores asentamientos rurales). Es decir, es mayor el número de hectáreas rurales de protección eco-sistémica que de área urbana en Bogotá D.C. Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV, 2010), de 3.800 hogares rurales, el 34% es de jefatura femenina y el 65% de estas mujeres no tiene cónyuge; el 9% habita en una vivienda propia y el 63% están en arriendo o subarriendo (18 puntos más que el resto de hogares rurales). Esta última proporción puede deberse a que exista un déficit estructural por la dificultad de conectar las viviendas a los servicios públicos domiciliarios, a que los esfuerzos han estado concentrados en el ámbito urbano, o por asuntos culturales que distancian a las mujeres de la tenencia. De cualquier modo, los programas sociales de vivienda deben tener en cuenta el lugar y el modo de vida de estas personas para generar políticas de ayuda para evitar, por ejemplo, ofrecer soluciones de vivienda ubicados en las zonas céntricas de la ciudad a estos hogares campesinos, para quienes las zonas periféricas o perirurales son ideales.

Como se desprende de este estudio, está claramente puesto sobre el tapete el problema de subsistencia. Una política territorial debería tener en cuenta el desarrollo y la seguridad

11 Según indicaciones a la Corte retomadas en la transcripción del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional

de las vías de acceso, la extensión de las redes de servicios públicos y un diseño de viviendas adecuadas para el contexto rural; esas medidas permitirían que la población campesina de la ciudad pudiese sacar más fácilmente sus productos al mercado urbano, al tiempo que las redes de servicios públicos extendidas abaratarían el costo de la vivienda. Por tratarse de zonas rurales, una política de ayuda al acceso a vivienda digna y enfocada particularmente a los hogares con jefatura femenina debería orientarse a la restauración de las necesidades básicas insatisfechas, fundamentalmente al mejoramiento de viviendas inadecuadas para el alojamiento humano y al acceso a los servicios públicos.

Se recomienda asegurar que las viviendas que se proyecten y construyan para la Bogotá urbana y rural contemplen espacios de cultivo a menor o mayor escala, desde la agricultura urbana de balcón hasta la huerta propia o colectiva, en suelo o cubierta. El contacto con la tierra, las semillas, los animales y el agua es básico en la inclusión urbana de esta población y sus saberes.

### **Mujeres con discapacidad**

El artículo 1º de la Ley 1346 de 2009 señala que las personas con discapacidad “incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. En otras palabras, tanto estas como las discapacidades múltiples y la talla baja pueden alejar de la autonomía

personal. Para las mujeres, la incapacidad es una realidad que incide en su propia vulnerabilidad ya que pueden estar expuestas violaciones por su indefensión o encierro.

Los hogares para personas con discapacidad requieren de espacios sin barreras arquitectónicas, adecuados para el tránsito con ayudas técnicas como la silla de ruedas; actualmente, las viviendas VIS y VIP y la ciudad, en general, no están habilitadas para suplir las discapacidades. Estos hogares quedan segregados a primeros pisos por la dificultad de conseguir una vivienda ajustada a sus necesidades; a la sombra, existen, también, barreras de otro tipo, como que a la hora de arrendar están siendo discriminadas por los arrendadores.

Según el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD), en el año 2010 la discapacidad en mujeres era mayor que en los hombres en Bogotá. De las cerca de 98.000 mujeres en condiciones de discapacidad, mayores de edad y registradas en la capital, el 52% se encontraba en el rango de edad comprendido entre 50 y 74 años, mientras que el 45% de los hombres con discapacidad se encuentra en este rango de edad. Se destaca que las mujeres en los rangos de edades intermedias (de 35 a 45 años), existe casi el doble de mujeres que hombres con discapacidad.

Existe evidencia, por otro lado, de que los factores socioeconómicos, espaciales y ambientales relacionados pueden influir altamente en el surgimiento de una discapacidad. El ejemplo clásico es el de una persona de bajos recursos que sufre una sobreexposición a un medio hostil a su salud; sin los medios para hacer visitas pre-

ventivas y de control médico, esta persona posiblemente enfermará y, con el tiempo, es probable que presente situaciones de salud incapacitantes. Estas condiciones pueden estar presentes desde antes del parto y, en adelante, sobrevenir en cualquier minuto. Se hace necesario cartografiar en la ciudad y en las viviendas los riesgos que pueden condicionar una incapacidad, diferencialmente para hombres y para mujeres; esta labor permitiría sugerir y tomar acciones a partir de una lectura de la ciudad y de la localización de las viviendas desde el enfoque de género.

La prevalencia de la discapacidad está relacionada con el sexo, la edad y la condición social de la persona. Por este motivo, la propuesta de focalizarse en mujeres vulnerables a diferentes tipos de discapacidad, tiene una importancia particular en el marco de una política distrital de igualdad de género. En ese sentido, el artículo 6 de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas de 2006 insta a los Estados para que se reconozca “que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

El mayor número de mujeres adultas en condición de discapacidad se encuentra en Kennedy, Rafael Uribe Uribe y Bosa; estas tres localidades concentran cerca del 40% de las que habitan la ciudad. Se desprende de este análisis que Rafael Uribe Uribe es la localidad en donde la problemática de la discapacidad en la pobla-

ción femenina es más importante en términos relativos y absolutos.

En 2010 se contabilizan un total de 8.190 mujeres jefas de hogar con discapacidad. Según el registro de personas con alguna discapacidad del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), el 60,4% indicaba no percibir ingresos, y el 56,7 % de esta proporción eran mujeres. Las mujeres con discapacidad son más numerosas y están potencialmente expuestas a un mayor nivel de afectaciones. De igual manera, las condiciones de vida de las mujeres que ya se encuentran en esta situación son peores que las de los discapacitados masculinos.

También se ha encontrado que el 58% de las mujeres en condición de discapacidad en Bogotá vive en viviendas de estratos 1 y 2; con esto, se infiere que pobreza y discapacidad son dos fenómenos que no están disociados. Esta observación lleva a cuestionarse sobre la calidad de vida, las actividades diarias y la dificultad de acceder a un empleo estable de las mujeres discapacitadas. Se cuenta que menos de un tercio de las mujeres en condición de discapacidad hace parte de la población económicamente activa de la ciudad.

Igualmente cabe resaltar que, a pesar de su discapacidad, el 29% de las mujeres de entre 15 y 44 años (en edad fértil) se encarga de las labores domésticas. Para el conjunto de mujeres, el peso de las actividades en el hogar va en detrimento de su actividad laboral, con el consecuente impacto sobre sus ingresos porque no se reconoce ese tiempo de dedicación. Por otro lado, la vivienda puede convertirse en alivio o ancla para mujeres con depresión.

Deben focalizarse los esfuerzos en consolidar un esquema, en el marco de los programas VIS y VIP, que concentre los esfuerzos en ubicar a la población femenina en condición de discapacidad inactiva, con ingresos, a menudo inferiores al salario mínimo legal, que no les permite un acceso a la propiedad raíz. En este punto es pertinente anotar que una parte de las personas en situación de discapacidad se ven obligadas a invertir tiempo y dinero en el acondicionamiento físico de la vivienda que ocupan; por eso, en términos de costos, esta situación puede influir en la escogencia del estrato de residencia y dejar desprotegidas a las personas discapacitadas que no pueden acceder a una vivienda adecuada.

Finalmente, es importante resaltar que la vivienda y el entorno urbano asignados a este tipo de población deberán estar debidamente acondicionados al tipo de discapacidad que sufren las mujeres beneficiarias; esto, con el fin de no perjudicar financieramente a esta población en contraposición del resto de beneficiarios de los programas sociales de vivienda. Igualmente, el otorgamiento de una vivienda localizada en sectores inaccesibles o no diseñada para los impedimentos de estas mujeres no debe significar un encierro de sus personas y la imposibilidad física de aprovechamiento y uso de la ciudad.

### **Mujeres cuidadoras**

Así como se busca priorizar a la población con discapacidad, mujeres y hombres, hay que hacerlo con la población cuidadoras; se trata de un trabajo invisible, un detrás de cámaras, por lo que se hace necesario identificar quiénes cuidan, a quienes cui-

dan, qué relación hay entre la persona cuidada y quien cuida, y qué tipo de requerimientos arquitectónicos y urbanos necesitan ambas partes. La práctica del cuidado se relaciona con los espacios habitacionales porque se desarrollan en el propio hogar o por ser el lugar de trabajo; esta labor, y sus sobrecargas, depende directamente de la composición, las características y la organización diaria de los hogares.

Como se muestra en los grupos anteriores, la jefatura no siempre es indicativa de cómo se distribuyen las funciones en el hogar; en este caso, no se evidencian las posibilidades o las debilidades de compaginar cuidados del hogar con un trabajo, sobre todo estable. En el caso de los hogares monoparentales, prácticamente todo recae en una sola persona y se genera una vulnerabilidad focalizada.

Dada la mayor proporción de mujeres cuidadoras por tiempo de dedicación, con o sin retribución por esos cuidados, este grupo focal hace parte de otra cadena de interdependencias: existen quienes cuidan de personas de otros hogares mientras a los suyos los cuida alguien de su hogar; si no se tienen las redes para esos cuidados, cualquier trabajo se vuelve inestable por los permisos recurrentes con lo que, por ende, se pone en riesgo la sostenibilidad de la vivienda y del hogar.

Se identifican cuatro subgrupos de cuidadoras según periodos de tiempo, largos o cortos; los cuidadores hombres entran en la categoría de los tiempos cortos.

- Personas que cuidan de menores de edad: las mujeres pueden ser discriminadas a la hora de arrendar o comprar vivienda por el número y los comportamientos comunes de

los menores a su cargo, o por el solo hecho de no tener pareja y convivir sola con sus descendientes.

- De personas mayores de 60 años: la composición de algunos hogares señala descendientes que cuidan de sus padres y madres, hermanas y hermanos, abuelas y abuelos; en estos casos, las personas cuidadoras pueden llegar a someter su propio desarrollo y el de sus proyectos de vida propios. En este subgrupo se deben reconocer aquellas personas que cuidan de estos mayores por fuera de su propio hogar.
- De personas con discapacidad: sin importar el grupo etarios y de género al que pertenecen, estas personas exigen una presencia, un acompañamiento y unas capacidades especiales de sus cuidadoras, para resolver problemas específicos según el tipo de discapacidad de la persona cuidada.
- De personas enfermas, crónicas o temporales: mientras alguien del hogar atraviesa una crisis, precisa de una atención que impacta directamente en la disponibilidad de tiempo de las cuidadoras, que hacen esta labor en horarios incompatibles con otras actividades, como dormir o trabajar.

En todos los subgrupos anteriores, existe alguien que dedica su tiempo y sus esfuerzos a la persona dependiente, hasta ahora de manera no remunerada si lo hace en el mismo hogar. En todos, y con mayor atención con las personas enfermas, se trata de una dependencia de 24 horas, los 7 días de la semana; esto causa un desgaste físico y emocional, a largo o corto plazo, que trae consecuencias en la salud de quien cuida y limita su vida en igualdad

(en comparación a las personas que no tienen a su cargo a alguien).

Por los problemas que se pueden presentar cuando estas personas cuidadoras dejan de existir, o por la violencia o la soledad que esta misión puede ocasionar, se han creado en el distrito las Casas de Respiro: se trata de espacios concebidos para guiar, cuidar, capacitar y acompañar a las personas cuidadoras. Estas casas no son conocidas por todas las cuidadoras entrevistadas, lo que demuestra falta de información y de divulgación; entre quienes han oído de estos espacios, suelen confundirlos con lugares para personas con discapacidad. Pero, en definitiva, estos espacios son claves en el desahogo de quienes cuidan: por eso, su cercanía con la vivienda es esencial.

### **Mujeres víctimas de violencias basadas en género (VBG)<sup>12</sup>**

Para analizar las violencias basadas en género (VBG) es fundamental entender:

---

12 Con base en la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, Decreto 166 de 2010, se rige el Sistema Orgánico, Funcional, Integral y Articulador para la protección a mujeres víctimas de violencias (Sistema SOFÍA), adscrito a la Secretaría Distrital de la Mujer. Este programa se relaciona directamente con los sistemas de salud, justicia y demás sectores del gobierno para velar por el cumplimiento de los derechos de las mujeres, formular políticas públicas a favor de las mujeres agredidas, hacer seguimiento estadístico, y acompañar y escuchar a las víctimas.

- Que son aquellas cometidas contra las mujeres por el solo hecho de serlo.
- Que son diferentes de la violencia intrafamiliar.
- Que además de la violencia física (la más evidente), existen otras como la violencia psicológica o emocional, sexual, patrimonial, económica, simbólica, política, verbal y por perjuicio, por lo que se habla de violencias en plural.
- Que una mujer puede estar siendo víctima de una o varias violencias al mismo tiempo.
- Que tienen lugar tanto la vivienda como en el entorno urbano (en el trabajo, el estudio, el espacio público, el transporte público) y se relacionan directamente con el objeto de este estudio.
- Que quienes cometen estos delitos son, sobre todo, parejas o exparejas, además de otros familiares y conocidos; alrededor de un 63% de estos casos se da al interior de las viviendas. Fuera de los hogares, especialmente pero no únicamente, la violencia la pueden ejercer también desconocidos.
- Reconocer que siempre han existido pero que las feministas y los movimientos de mujeres de la región latinoamericana y caribeña vienen liderando un proceso de visibilización de este fenómeno; este cambio busca reparar a las mujeres víctimas, detectar y detener este fenómeno pandémico en todos los escenarios, y sancionar social y jurídicamente a los perpetradores porque se tipifica el feminicidio como delito con circunstancias agravantes.
- Que la Ley 1257 de 2008 es el marco de referencia para garan-

tizar la protección en caso de requerirlo y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Dentro de las medidas de protección está desde desalojar de la vivienda o alejar al agresor de la víctima denunciante, hasta buscar alojamiento temporal para ella y su descendencia en las Casas Refugio y proporcionar terapias o apoyos de diferente tipo. La vivienda es, prácticamente, el epicentro de las violencias basadas en género, en sus etapas previas y durante el ataque; posterior a este, en caso de no poder evitarse el acto violento, la vivienda debe ser entendida como un espacio restaurador para la mujer. De nuevo, aunque el diseño arquitectónico y el urbano no provocan las violencias, los espacios privados y públicos son el escenario donde tienen lugar; es importante incidir en el diseño con la intención de crear condiciones seguras (como, por ejemplo, concebir espacios con buena iluminación nocturna). El programa Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas de las Naciones Unidas para Mujeres, con sus Cajas de Herramientas y Recorridos Exploratorios, promueve la seguridad para la población, en barrios y en el conjunto de la ciudad, a partir de medidas preventivas y de reconocimiento del otro y de la otra en territorios compartidos.

La Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaria Distrital de la Mujer señalan la importancia de cuestiones esenciales (Casa de la Mujer Trabajadora de la CUT, 2012):

- Capturar y desagregar los datos estadísticos de manera diferencial: el lugar en el que ocurren las violencias, quién las ejerce y contra quienes, las edades, los moti-

vos, los medios que se usaron y los desenlaces.

- No confundir la muerte de las mujeres asociada a casos de género con hechos de otro tipo como ataques de delincuencia común o accidentes.
- Quienes tienen en sus manos la toma de decisiones de políticas públicas deben comprender que esta problemática debe tratarse desde diferentes ángulos y entre diferentes sectores de la sociedad, que no es discriminatoria de los hombres y que hay vidas de por medio a salvar, que se trata de un compromiso ético que convoca al funcionariado público.

El tema es tan profundo que actividades tan cotidianas como salir a la calle o quedarse en casa, para muchas mujeres puede significar su muerte o una anulación de su esencia. El caso de las mujeres quemadas con ácido en el rostro es un problema complejo en estos tiempos: en un segundo, la vida de estas mujeres cambia y vienen años de recuperación física y emocional, a lo que se suma la dificultad de conseguir un trabajo estable en una sociedad que sobrevaleora la imagen. Aunque el Distrito ha ofrecido trabajo a sobrevivientes de este tipo de violencia, en reconocimiento de la gravedad del asunto social, sería prioritario asignar una vivienda VIS a estas mujeres la vivienda VIS (este procedimiento se asemejaría a la reparación ofrecida por el Estado a otras víctimas a través del Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

Aun cuando el sub-registro de casos persiste (debido a la falta de garantías para la persona denunciante o por la clasificación, errónea, de las autoridades como crimen pasional),

la magnitud del problema se refuerza con estadísticas como las publicadas en 2010 en el informe “Masatugó 2004-2008” del Instituto Nacional de Medicina Legal. En definitiva, es imprescindible incluir a las mujeres víctimas de VBG como beneficiarias prioritarias de los programas VIS y VIP.

### Mujeres en culturas sensibles

De los siete grupos focales, en este aumentó la dificultad para encontrar testimonios en bases de datos y en estadísticas. Se denominó de mujeres en culturas sensibles por las siguientes razones: porque la cantidad de personas en este grupo aparece en un porcentaje bajo frente al total de una población homogeneizada; y porque la identidad referida puede venir tanto de un linaje ancestral (palpable en la sangre y en la piel) como de una construcción subversiva (de tradiciones no compartidas), paradigmática y revolucionaria, que se forma en comunidades resistentes a las resistencias, enfocadas en indagar modos de interactuar y en comprender el mundo de otras formas.

Al entender a las mujeres de este grupo como parte de la ciudad, se abre el abanico a modos de habitar diversos y a otro tipo de construcción de arquitecturas y espacios públicos y colectivos. Puede que las viviendas VIS y VIP no sean el punto de partida indicado para entrar en este tema, pero tampoco se puede desconocer que las personas que las habitarán pueden pertenecer a una o muchas de estas culturas.

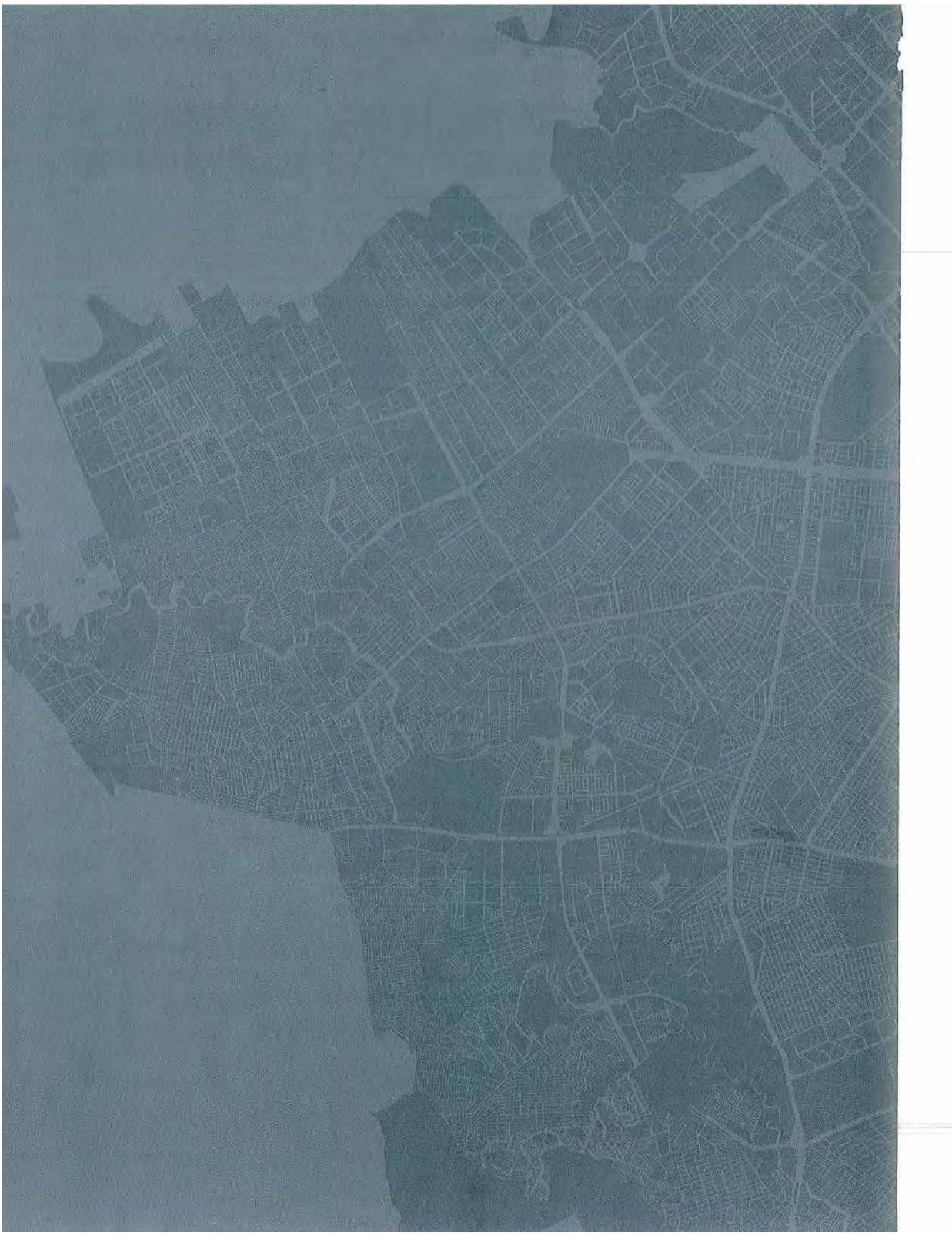
En los diálogos establecidos con las mujeres consultadas aparecieron otras culturas, como las artesanas, artistas y recicladoras, que no quedaron registradas y, por lo tanto, no fueron cuantificadas en el análisis.

A continuación se enumeran las culturas sensibles que se examinaron, con la intención de aportar al enfoque poblacional diferencial que plantea la Secretaría Distrital del Hábitat:

- Campesinas: el contacto con la tierra ni el conocimiento de estas mujeres pueden perderse, ya que son la base de la seguridad alimentaria futura; la vivienda, sin importar su localización, debe permitir ese vínculo.
- Indígenas: con su tradición definen espacios acordes a los ciclos de vida, creados a partir de una percepción respetuosa y cercana del entorno.
- Afrodescendientes: a pesar de la opresión milenaria a la que esta población ha sido sometida, estas mujeres han fortalecido la capacidad para encontrar caminos alternativos y apoyarse en el colectivo.
- Palenqueras: en la construcción de una vida en libertad, han mantenido viva su lengua, han aprendido a desprenderse de taras y a apreciar la vida en la adversidad.
- Rromní-Gitanas: nómadas urbanos por tradición, la población gitana se apropia de la ciudad según variaciones estacionarias, lo que conforma un territorio dinámico al ser habitado y deshabitado una y otra vez.
- Lesbianas: transgreden las normas tradicionales y viven en la frontera de la sociedad colombiana; reivindican el derecho y la libertad de ser quien se es, y de compartir espacios y construirlos según su visión.
- Transgénero: al transitar entre lo género, su experiencia insta a cuestionar y debatir sobre aquello que se da por establecido uniformemente.
- Trabajadoras sexuales: este grupo no se debe confundir con la trata de personas (que obliga a la prostitución).
- Feministas: su posición crítica frente a las realidades que deben afrontar las mujeres en el diario vivir, las ha conducido a elaborar rutas que garanticen los derechos que la cultura patriarcal ha negado a esta población.
- Lideresas: buscan fortalecer los lazos del barrio y se les debe reconocer su tiempo y dedicación en esa labor.
- Con SIDA: el estigma social que cae sobre las mujeres que sufren esta enfermedad les impide asegurarse un espacio vital.
- Habitantes de la calle: por decisión propia o consecuencias externas, la ciudad apenas proporciona a esta población lo esencial para sobrevivir.
- Expresidarias, excombatientes y reinsertadas: porque los hechos pueden repetirse, estas mujeres son rechazadas por una parte de la sociedad que desconfía de tenerlas cerca.
- Pertenecientes a tribus urbanas: se trata de una población que se identifica con códigos creados, visuales o sonoros, y que se manifiesta los espacios públicos.
- Con enfermedades crónicas: esta población cuestiona los métodos actuales de acceso a la vivienda porque las enfermedades graves se convierten en una barrera más para acceder al crédito.
- No madres: el legítimo derecho a elegir y decidir no ser madre no debería ser excluyente de las mujeres que lo deciden para acceder a los programas de vivienda.

El interés de señalar este grupo focal es resaltar la diversidad cultural de las mujeres que habitan en Bogotá y sus prácticas personales y colectivas de vida, sociales o profesionales. Sin dar cabida a guetos disgregantes o compases colectivos, estas maneras de ser y hacer sugieren espacios diferentes en la oferta actual de la ciudad y de las viviendas. Garantizar una vivienda o unos espacios urbanos dignos para una población pobre y en situación de vulnerabilidad es un deber constitucional, como lo plantea el programa complementario "Comunidad somos todos: Viviendas, Vidas, Vínculos" para la adaptación al cambio de estilo de vida de la población beneficiaria del programa de viviendas gratuitas del Gobierno Nacional.





# TRES ESTUDIOS DE CASO

La entrega de casas gratuitas a poblaciones vulnerables es un reto de gestión pública. La implementación de este tipo de programas requiere de acciones tendientes a seleccionar y priorizar objetivamente los hogares beneficiarios, diseñar y conceptualizar los proyectos de vivienda con base en las necesidades de las poblaciones atendidas, y realizar un acompañamiento institucional de largo aliento a las familias. La entrega de vivienda es un eslabón dentro la cadena de estrategias para reducir la desigualdad y la segregación, pero no es el único; resulta importante entender que a las casas donadas no solo llegan personas, también lo hacen sus problemas. Por el tipo de población considerada, la asignación de casas debe agenciarse dentro de una intervención más amplia tendiente a desarrollar acciones que reduzcan los niveles de vulnerabilidad; de lo contrario, aunque este programa pretende ser un instrumento para generar oportunidades con miras a reducir las brechas socioeconómicas, podría convertirse en una trampa de pobreza.

El estudio de caso es un método de investigación orientado a la comprensión en profundidad de fe-

nómenos en su contexto natural. Este método ha demostrado su eficacia en investigaciones en las que el comportamiento humano tiene un papel fundamental por cuanto personaliza y ambienta, de manera concreta, comportamientos, procesos y trayectorias de vida. El objetivo de esta sección es señalar, con base en el estudio de caso de las condiciones de vida de tres mujeres en condición de vulnerabilidad, las acciones políticas, desde la perspectiva de género, que le otorguen al programa VIP en Bogotá un papel relevante dentro de la lucha contra la segregación social formulada en el plan de desarrollo "Bogotá Humana".

El insumo para la realización de este ejercicio proviene de las entrevistas hechas a las mujeres que frecuentan las Casas de Igualdad de Oportunidades de Bogotá. Los estudios de caso aquí presentados no son representativos del conjunto de la población potencialmente beneficiaria de los proyectos de VIP ni se configuran necesariamente como poblaciones tipo para atender prioritariamente. Dentro de la línea metodológica señalada por Robert E. Stake, estos estu-

dios de caso pretenden personalizar los fenómenos para darle contenido a las problemáticas sociales y económicas detectadas en el marco de la encuesta (Stake, 1995).

Además de hacer una descripción de las condiciones de vida de tres mujeres en situación de vulnerabilidad, el ejercicio hace una evaluación de las trayectorias de vida con la intención de formular elementos puntuales para la toma de decisiones (Yin, 1994). Así las cosas, este análisis genera una reflexión en torno al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiarias a partir del aprovechamiento de la vivienda y de su entorno para la generación de ingresos, las necesarias acciones de comunicación sobre el programa VIP, las características físicas de la vivienda y de los proyectos, la disponibilidad de equipamientos en el entorno, y los modos de gestión alternativos de la copropiedad. Estos procesos se desarrollan en la lógica de establecer líneas de acción a nivel del gobierno distrital para que las viviendas cumplan con el papel que les fue asignado en términos de reducción de la segregación.

# ROSA, VÍCTIMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Rosa<sup>13</sup> tiene 42 años, es madre cabeza de familia, vela por sus dos hijos menores de edad y no tiene cónyuge. Su hija, concebida como producto de una violación, se encuentra en condición de discapacidad permanente; esta invalidez, ligada a problemas mentales, le genera dificultades para aprender y relacionarse con otras personas. Rosa dedica la mayor parte de su tiempo al cuidado de sus hijos.

Rosa no cuenta con un empleo estable y sus ingresos son de aproximadamente 100.000 pesos mensuales (incluyendo el subsidio de Familias en Acción). Esta situación económica la obliga a vivir en una zona de invasión de Ciudad Bolívar, en donde vive en una choza sin título de propiedad. Las condiciones físicas de esta vivienda son precarias: no tiene una cocina, por lo que la preparación de los alimentos se realiza en la única habitación de la vivienda, y está conectada ilegalmente a las redes de servicios públicos domiciliarios.

La vivienda de Rosa se encuentra en una de las tres zonas de montaña de la localidad y, según ella, está construida en un terreno inestable. Rosa

teme perder sus hijos y su casa por causa de los deslizamientos de tierra. Por otro lado, el entorno de la vivienda es hostil debido a la inseguridad; además de la presencia de bandas de ladrones, Rosa es perseguida por los supuestos dueños de las tierras donde se ubica su vivienda. Las amenazas contra su integridad y la de sus hijos son frecuentes. Por la intimidación a la que se encuentra sometida, limita al día los desplazamientos por fuera de su casa. La delincuencia, los tierreros, los fenómenos geológicos y climáticos constituyen amenazas reales contra la vida e integridad de la familia de Rosa.

Esta mujer no cuenta con una red de apoyo que le permita velar por sus hijos para poder trabajar y generar ingresos. La familia, principal eje de apoyo en estos casos, le dio la espalda a la muerte de su padre. Rosa afirma haber sido desheredada.

Rosa quisiera mejorar las condiciones de vida de sus dos hijos, tener una casa o un apartamento más grande y poder trabajar desde allí para poder cuidar de ellos; desearía, además, vivir en un barrio en el cual no se sienta amenazada. Sin embargo, no tiene la capacidad financiera para adquirir un crédito hipotecario o para pagar el arrendamiento de una vivienda mejor. Dado su nivel educativo (primaria), sus posibilidades de empleo son bajas y los trabajos que puede realizar se circunscriben básicamente a las tareas limpieza y el cuidado de personas.

Rosa optaría por una vivienda nueva en el centro de Bogotá. Aceptaría vivir, por ejemplo, en un proyecto como el de la Plaza de la Hoja; la asignación de una vivienda de interés prioritario en esta zona, le permitiría salir de la periferia marginal de la ciudad y acercarse a los servicios de

salud y de educación, fundamentales para el desarrollo de sus dos hijos. La percepción de seguridad mejoraría al poder salir de su vivienda y dejar a sus hijos solos sabiendo que la amenaza de los tierreros ya no existe. En ese sentido, ella podría estar en capacidad de liberar tiempo y capacidades para trabajar y generar ingresos para su familia. El perímetro para buscar un trabajo remunerado se vería, además, ampliado por las mejores condiciones del transporte público en las zonas centrales de la ciudad.

Cabe preguntarse, sin embargo, sobre el tipo de actividad que esta mujer podría desarrollar, por sus posibilidades de empleo, para generar los ingresos necesarios para asumir los gastos inherentes a su nueva vivienda. En el corto plazo, y para el caso específico de Rosa, estos gastos estarían asociados al pago de servicios públicos domiciliarios, de administración y mantenimiento de su nuevo bien; habría que sumar los sobrecostos en que debería incurrir para comprar los alimentos de su canasta (dado que los costos de los alimentos son superiores en el centro de la ciudad que en la periferia de Ciudad Bolívar).

Las familias beneficiarias de las viviendas de interés prioritario se enfrentan a un desafío a la hora de recibir sus viviendas por el proceso de re-estratificación previsto en la Ley 1537 de 2012. Para el caso puntual de Rosa y en el mediano plazo, su hogar no cuenta con la certeza de poder asumir los costos ligados al cambio de estratificación, especialmente los de un proyecto como el de la Plaza de la Hoja en donde el entorno es de estrato 3 y 4.

En cuanto a las características físicas de la vivienda, Rosa no sabe si los proyectos están pensados para la

13 Por razones de confidencialidad y seguridad, los nombres de las personas mencionadas fueron modificados.

# Rosa



42 años



Madre cabeza de familia

2 hijos



Hija con discapacidad mental y física



Nivel Escolar  
**Primaria**



Salario  
**\$100,000**

Incluido el Subsidio de Familias en Acción.



Localidad Actual  
**Ciudad Bolívar**

(Zona de Invasión)  
Vivienda sin título de propiedad.

movilidad de personas con discapacidad (con rampas y ascensores) como su hija y si las viviendas cuentan con los espacios necesarios para el des-

plazamiento de personas en silla de ruedas, entre otras condicionantes. De igual manera, le gustaría conocer la oferta educativa en los alrededores

del proyecto y las facilidades que tendría, por cuestión de disponibilidad de cupos, para inscribir a su hijo en un colegio del distrito.

# CARMEN, CAMPESINA Y LIDERESA

Carmen es una mujer viuda de 63 años, activista de los derechos de la mujer, víctima del conflicto armado y vive en Bogotá por causa del desplazamiento forzado; además, tiene dos personas mayores de edad a su cargo. Además de asumir los gastos del hogar, Carmen es una lideresa que apoya los procesos participativos con su comunidad. Su condición de adulto mayor y su dedicación a las causas comunitarias le impiden tener una ocupación remunerada y estable. No recibe subsidios del estado, por lo que sus ingresos mensuales no superan un salario mínimo; su subsistencia se basa en una red de solidaridades tejida a través de su actividad militante, el cuidado de sus nietos y la producción de artesanías en su lugar de vivienda.

Carmen ha sido desalojada varias veces de los lugares donde ha vivido: algunas veces ha sido el conflicto armado y otras la falta de recursos económicos. Afirma haber tenido problemas para conseguir vivienda por falta de dinero. Hace parte de la población excluida de los circuitos crediticios, por lo que la opción de tener vivienda propia no tiene cabida en sus proyectos. En la actualidad, vive en una casa en la localidad de Ciudad Bolívar, paga arriendo y comparte esta vivienda con otras personas que no pertenecen a su núcleo familiar. Su vivienda cuenta con las condiciones mínimas de comodidad, pero ella anhela tener más espacio; considera que otra habitación, un

baño adicional, una cocina más grande y un huerto facilitarían su diario vivir.

Tiene la percepción de que su barrio es inseguro. A pesar de ello y de su condición de persona de la tercera edad con discapacidad auditiva, Carmen es una mujer activa. Realiza varios desplazamientos por la ciudad al día, que le suponen, en promedio, más de 4 horas diarias.

En el marco de un proceso de entrega de vivienda gratis, Carmen estaría dispuesta a liderar procesos colectivos de autoconstrucción donando para ello un día de trabajo a la semana. Estaría igualmente dispuesta a vivir dentro de una agrupación colectiva de viviendas con servicios compartidos, incluyendo edificaciones ocupadas exclusivamente por mujeres de diferentes condiciones. Dentro de su lógica colectivista, preferiría vivir dentro de una comunidad cuyas relaciones se basen en servicios como el trueque. Estas consideraciones obligan a plantearse, necesariamente, preguntas sobre el modo alternativo de administración y gestión de la copropiedad de estas nuevas unidades residenciales.

Carmen estaría igualmente interesada en retomar las actividades ligadas a sus orígenes campesinos (cultivo, cría de animales, preparación de alimentos). En ese sentido, el proyecto de vivienda Idiprom, localizado en la localidad de Usme, podría adaptarse a sus necesidades por su ubicación en las franjas de transición entre lo urbano y lo rural de Bogotá: el deseo de Carmen de trabajar una huerta podría hacerse realidad.

Sin embargo, a pesar de ser lideresa y de promover proyectos para mejorar las condiciones de vida de su comunidad, Carmen desconoce

los pasos y requisitos para acceder a una vivienda de interés prioritario o a un subsidio de vivienda. Tampoco sabe de la existencia de proyectos de vivienda ubicados en la entre lo urbano y lo rural, susceptibles de dar vivienda a personas dispuestas a desarrollar actividades agrícolas. Desconoce de igual manera las condiciones para acceder a capacitaciones y a créditos para poder llevar a cabo este tipo de trabajos.

# Carmen



63 años



Estado civil:  
Viuda.

2 adultos  
mayores



Tiene a cargo dos  
adultos mayores.

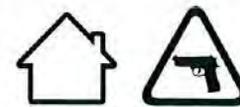
4 horas

Tiempo diario de  
desplazamiento.



Menos del  
Salario Mínimo

No recibe subsidios  
del estado



Localidad Actual  
**Ciudad Bolívar**  
Zona de inseguridad

# SONIA, CUIDADORA DE SU HIJA EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

Sonia es una mujer de 57 años y tiene una hija, Jazmín, de 31 años de edad en condición de discapacidad múltiple. Debido a esta discapacidad, Jazmín no pudo estudiar ni capacitarse por lo que, estando en edad productiva, esta mujer no tiene las condiciones para acceder al mercado laboral.

Sonia, por su parte, no cuenta con un empleo estable por el tiempo que le lleva cuidar a su hija. La falta de recursos hace que, actualmente, madre e hija vivan en arriendo y compartan la vivienda con otras 3 personas con las que no tienen parentesco alguno. Las condiciones de la vivienda, ubicada en la localidad de Puente Aranda, parecen no ser las óptimas: no tiene una cocina privada ni cuenta con un baño para el uso exclusivo del hogar. Estas características de la vivienda no son compatibles con la discapacidad de su hija, dependiente de su madre para realizar las acciones cotidianas básicas: bañarse, vestirse, alimentarse.

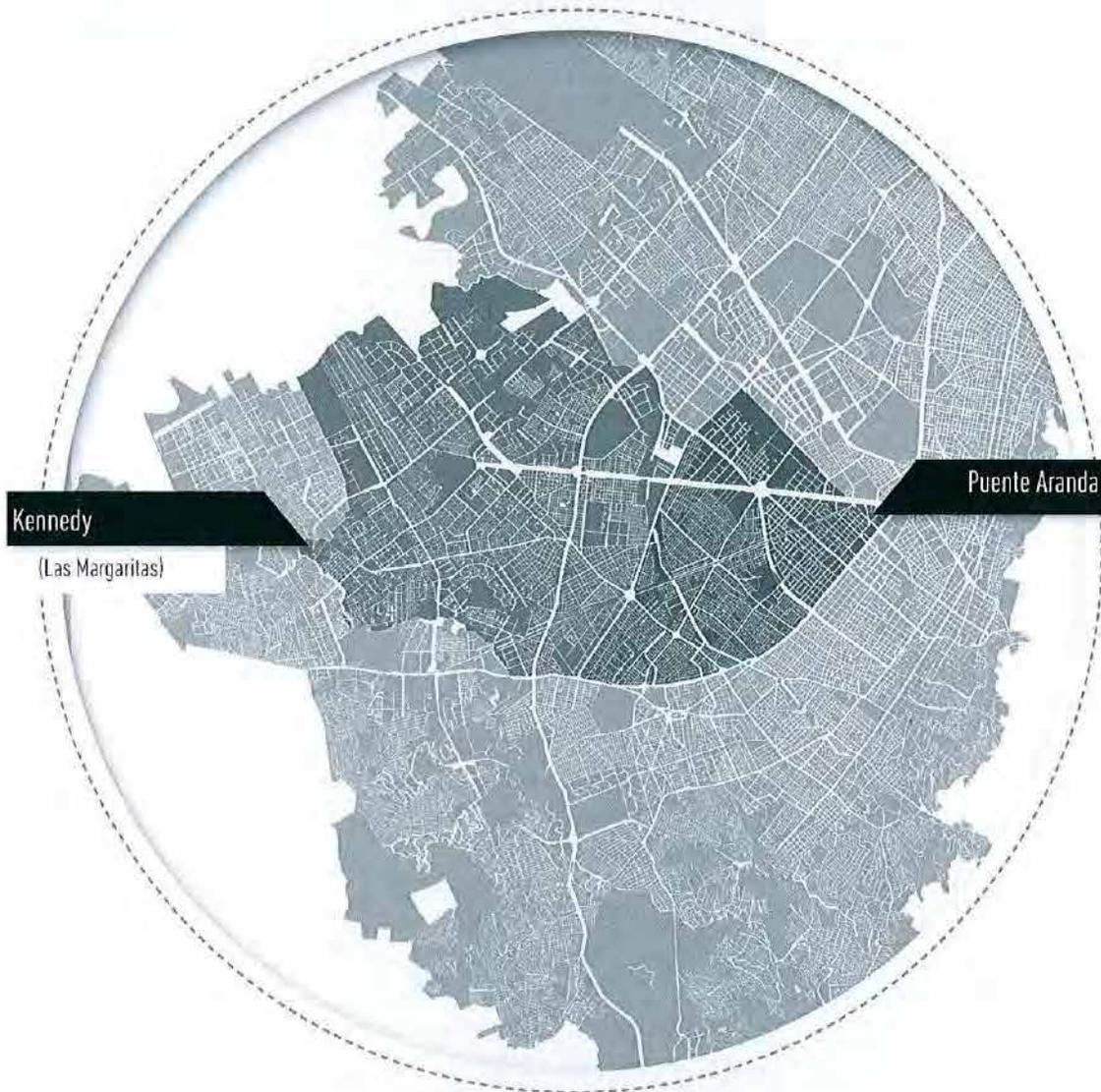
Estas dos mujeres han sido víctimas de la violencia. El esposo de Sonia, y padre de Jazmín, fue asesinado; esta circunstancia las obligó a dejar el campo. Encontrar un nuevo lugar para vivir no les ha sido fácil por sus condiciones económicas. Sonia ha golpeado las puertas de entidades bancarias para obtener un crédito hipotecario pero su solicitud ha sido rechazada

por su precaria situación laboral, bajos ingresos (menores al salario mínimo legal) e inexistente historial crediticio. Argumenta, además, que las entidades financieras son reacias a prestar dinero a hogares monoparentales con hijos discapacitados.

Sonia está entrando en la tercera edad y su principal ocupación es cuidar de su hija. Le preocupa lo que podría llegar a pasar a Jazmín el día en que ella falte. Por eso, si llegase a beneficiarse del programa VIP preferiría que su vivienda estuviese ubicada en una zona desarrollada con buen acceso al transporte público y a hospitales. Asumiendo que los ingresos de este hogar no van a aumentar en el futuro, dada la edad de Sonia y la discapacidad de Jazmín, el proyecto VIP debe estar en un entorno del estrato 1 o 2, de tal manera que al cabo de 10 años los gastos en servicios y otros no aumenten desproporcionadamente con respecto al ingreso. En ese sentido, el proyecto de las Margaritas, en Kennedy, parecería respetar las necesidades de Sonia y Jazmín.

Al igual que Rosa y Carmen, Sonia tiene bajas posibilidades de empleo debido a sus obligaciones, su edad y los bajos niveles de formación; para estas mujeres son pocas las expectativas relacionadas con un futuro aumento de su nivel de ingresos. En tales condiciones, recibir una vivienda, aunque gratuita, implica gastos adicionales que estos hogares no están en capacidad de costear. Esta situación puede incitar a los propietarios a buscar formas de subarriendo, prohibidas por la ley, de manera que la población afecta retrocedería a la situación de segregación inicial y sería, en últimas, el fracaso del programa VIP.

# Sonia



57 años



Madre cabeza de familia

Jazmin



Hija, 31 años, en condición de discapacidad mental y física.



Menos del Salario Mínimo

No recibe subsidios del estado



Localidad Actual  
**Puente Aranda**

(Zona de Invasión)  
Vivienda sin título de propiedad

# 2.3

## ANÁLISIS FINANCIERO

### SUBSIDIOS Y EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS

La Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, la cual se conoce como Ley de Vivienda, define en su artículo 17 que la viviendas construidas por concepto de esta Ley “se considerarán como estrato socioeconómico uno (...) durante los diez (10) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Una vez transcurrido ese plazo se procederá a la actualización del estrato de acuerdo a la normatividad vigente”.

A su vez, la Ley define que el Gobierno Nacional realizará una distribución regional de las viviendas a desarrollar por acto administrativo. De esta forma, con la Resolución 604 de 2012 del Fondo Nacional de Vivienda, se reglamentó el artículo 5 de la mencionada Ley. De acuerdo con lo definido en el artículo 1 de esta Resolución, a la ciudad de Bogotá le

correspondió un cupo total de 8.110 Viviendas de Interés Prioritario (VIP).

No obstante lo anterior, de acuerdo con información suministrada por la Secretaría de Hábitat de Bogotá, a la fecha se encuentra aprobada la financiación de 19 proyectos con 4.938 VIP, bajo diferentes modalidades previstas por el programa. Para la estimación del impacto financiero de los subsidios de servicios públicos, se asumirá que estas viviendas se entregarán en enero de 2014 y que los subsidios se pagarán hasta diciembre de 2023.

Para una apropiada estimación del impacto financiero en términos de servicios públicos, se requiere conocer las condiciones económicas, demográficas y de estrato de los hogares que cumplen con los criterios de elegibilidad. Dado que los hogares solo se conocerán el día de la asignación de las viviendas (una vez estén construidas), en el presente documento se asume, por un lado, que el impacto en términos de subsidio corresponde a la diferencia entre las tarifas de estrato 4 y 1, y, por otro lado, que el consumo promedio de

los hogares corresponde al promedio observado en estrato 1 en Bogotá en el último año.

Con fundamento en lo anterior, a continuación se presenta una estimación del valor de los subsidios que recibirán estas viviendas, con recursos de la Ley 1537 de 2012, en los diez años como estrato 1. Asimismo, cuando corresponda se presentará el impacto de los subsidios sobre las finanzas de las empresas prestadoras de los servicios. La estimación se realizará sobre los siguientes servicios públicos: acueducto, alcantarillado, acceso a Internet, servicio de recolección de basuras, energía y gas.

#### Acueducto y alcantarillado

Para el servicio de agua potable y saneamiento básico, se tomará como valores de referencia lo definido en el Acuerdo 483 del Concejo Distrital, en el que se establece que el subsidio de acueducto y alcantarillado será de 70% para el estrato 1 de la ciudad.

Para poder estimar apropiadamente el valor del subsidio, en su componente variable, debe observarse el consu-

<b>Acueducto sin Mínimo Vital</b>	
Sobre un consumo de 11,6 M3/mes el subsidio en Acueducto sería:	
Tarifa de Estrato 4	35.251,8
Tarifa de Estrato 1	10.576,2
<b>Valor Subsidio por Usuario</b>	<b>24.675,6</b>
<b>Alcantarillado sin Mínimo Vital</b>	
Sobre un consumo de 11,6 M3/mes el subsidio en Alcantarillado sería:	
Tarifa de Estrato 4	21.722,0
Tarifa de Estrato 1	6.516,7
<b>Valor Subsidio por Usuario</b>	<b>15.205,4</b>
<b>Total Subsidio Mes de Acueducto y Alcantarillado</b>	
<b>Valor subsidio por usuario:</b>	<b>39.880,9</b>

Tabla 4. Subsidio por usuario de acueducto y alcantarillado (sin mínimo vital)

mo de agua potable en los hogares de Bogotá. De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el consumo de agua promedio en 2012 fue de 14 m<sup>3</sup> al mes en estrato 6 y de 10 m<sup>3</sup> al mes en los estratos 3 y 4. En el estrato 1 el consumo promedio fue de 11,6 m<sup>3</sup> al mes.

De esta forma, con el consumo promedio observado en estrato 1 y sin considerar el mínimo vital, el subsidio de los estos servicios asciende a \$39.881 pesos colombianos al mes por usuario.

Para el conjunto de hogares, el subsidio anual en acueducto y alcantarillado pasaría de \$2.445 millones de pesos en 2014 a aproximadamente \$3.333 millones de pesos en 2023, asumiendo una inflación anual de 3,5% en promedio para el periodo de estudio.

Sin considerar el mínimo vital, el subsidio para el conjunto de hogares en acueducto y alcantarillado para el

periodo de 2014 a 2023 estaría entre \$19.771 millones de pesos, utilizando una tasa de descuento de 7% anual, y \$23.631 millones a precios constantes de 2013<sup>14</sup>. Lo anterior implicaría un subsidio per cápita, solo por concepto de acueducto y alcantarillado, de \$4,0 millones y \$4,7 millones.

Se estima que dicho subsidio, en términos de stock (2014-2023), tan solo representa un impacto financiero para la EEAB de entre el 1,3% y el

1,5% de los ingresos operacionales de 2012. Si la empresa tuviera que provisionar recursos para el pago del 100% del subsidio, representaría entre el 8,7% y el 10,4% de las utilidades netas de 2012.

#### Acceso a internet

En términos de telecomunicaciones, recientemente se ha visto la integración de las políticas de vivienda con las del sector de las comunicaciones. De esta forma, con la Resolución 1703 de Agosto de 2012 del Ministerio de las TIC, se estableció que para los hogares beneficiarios de la Ley 1537 se tendría un subsidio para la compra de computador o tableta, o un subsidio para el pago del servicio de internet.

Para las tabletas, se estima un costo total de \$1.185 millones de pesos para las 4.938 familias; y para el subsidio por concepto del servicio de

**14** Para todos los servicios se estimará el costo total del subsidio en 10 años a precios constantes de 2013 y en VPN con una tasa de descuento de 7%. Esta tasa de descuento corresponde al costo financiero que asume una firma de servicios públicos (UVR+5) y cercana a la tasa TES con vencimiento a 10 o más años (±6,5%).

	Constantes de 2013	VPN - TD: 7%
Valor Subsidio 2014 - 2023 (Sin MV)	23.631.841.511	19.771.440.279
Valor Subsidio Percápita (Sin MV)	4.785.711	4.003.937

Tabla 5. Subsidios totales de acueducto y alcantarillado (precios constantes y corrientes)

	Computador o Tableta	Subsidio internet/mes
AM Bogotá	240.000	8.600
Valor total (4938 vip)	1.185.120.000	42.466.800

Tabla 6. Subsidio para la compra de computador o tableta

	Constantes de 2013	VPN - TD: 7%
Subsidio de Internet 2014 -2023	5.096.016.000	4.263.551.614
Subsidio - Computador/Tabla	1.185.120.000	1.185.120.000
Total Subsidio TIC	6.281.136.000	5.448.671.614
Subsidio Percápita	1.272.000	1.103.417

Tabla 7. Subsidios de computador e internet (precios constantes y corrientes)

Tarifa plena antes de Subsidio E1	12.623
Subsidio en %	70%
Subsidio en \$	8.836
Subsidio total mensual	43.632.489

Tabla 8. Tarifa y subsidio de recolección de basuras.

	Constantes de 2013	VPN - TD: 7%
Subsidio de Basuras 2014 -2023	5.235.898.676	4.380.583.627
Subsidio Percápita	1.060.328	887.117

Tabla 9. Subsidios de recolección de basuras (precios constantes y corrientes)

internet, se estima que dicho costo pasaría de \$527 millones de pesos en 2014 a aproximadamente \$718 millones de pesos en 2023.

Para el periodo 2014 a 2023, el subsidio TIC para el conjunto de hogares para acceder a computador e internet estaría entre \$4.263 millones y \$5.096 millones de pesos, lo que implicaría un subsidio per cápita (solo por concepto de Tecnologías de la Información) de entre \$1,3 millones y \$1,1 millones de pesos.

El subsidio no es asumido por las empresas de telecomunicaciones sino por el Gobierno Nacional (FONTIC), por lo tanto no se estiman impactos financieros sobre las firmas del sector.

### Recolección de basuras

La Resolución 070 de 2013 de la UAESP define una tarifa plena del servicio de recolección de basuras para el estrato 1 que asciende a \$12.623 pesos. Con un subsidio de estrato 1 del 70%, se obtiene que el valor del subsidio por usuario al mes asciende a \$8.836 pesos.

El subsidio anual para el conjunto de hogares en recolección de basuras pasaría de \$542 millones en 2014 a aproximadamente \$738 millones de pesos en 2023. El subsidio de recolección de basuras para el conjunto de hogares y para el periodo de 2014 a 2023 estaría entre \$4.380 millones y \$5.236 millones de pesos, lo que implicaría un subsidio per cápita (solo por concepto de recolección de basuras) de entre \$1 millón y \$887.000.

El subsidio acumulado para el periodo de 2014 a 2023 podría tener una incidencia máxima de 1,6% sobre los ingresos operacionales de los ope-

radores privados de Bogotá en 2012. Sin embargo, a dichos operadores se les paga en función de las toneladas recolectadas con independencia del estrato donde están operando; por lo tanto, no se estiman impactos financieros sobre las empresas de recolección de basuras.

### Energía y gas

La Resolución CREG 186 define que para el estrato 1 se podrá subsidiar como máximo hasta el 60% del valor de la tarifa. De esta forma, con un consumo promedio de 136,4 KW/h en energía y de 20 m<sup>3</sup> en gas, se estima un subsidio mensual promedio por hogar de \$39.852 pesos.

El subsidio anual en energía y gas para el conjunto de hogares pasaría de \$2.444 millones en 2014 a aproximadamente \$3.331 millones de pesos en 2023. El subsidio de energía y gas para el conjunto de hogares para el periodo de 2014 a 2023 estaría entre \$23.614 millones y \$19.757 millones de pesos, lo que implicaría un subsidio per cápita (solo por concepto de energía y gas) de entre \$4 millones y \$4,8 millones de pesos.

El subsidio no es asumido por las empresas prestadoras del servicio sino por el Ministerio de Minas y Energía del Gobierno Nacional; por lo tanto, no se estiman impactos financieros sobre las firmas del sector.

### Resumen

Tal como se observa en la tabla resumen, el gasto en subsidios de los cinco servicios públicos considerados ascenderían para el conjunto de hogares a un rango de \$49.357 millo-

nes y \$58.763 millones de pesos, para el periodo de 2014 a 2023. Dichos valores suponen un subsidio per cápita por concepto de servicios públicos de entre \$11.9 millones y \$9.9 millones de pesos.

Los servicios que estarían demandando la mayor cantidad de recursos por concepto de subsidios son el de Agua Potable y Saneamiento Básico (40.2%) y el de Energía y Gas (40%), los cuales, de manera conjunta, representan más del 80% del total de recursos que la sociedad tendrá que disponer para subsidiar a las familias beneficiarias del programa.

En términos de impacto financiero para las empresas prestadoras de servicios, debe considerarse que los subsidios de Energía y Gas y de Telecomunicaciones, son asumidos por el Gobierno Nacional con cargo a los respectivos fondos creados para tal propósito, por la regulación sectorial. De tal forma, para el caso de estos servicios no se estima ningún impacto financiero.

Para el caso de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, se estima que el subsidio de Agua Potable y Saneamiento Básico, en términos de stock para el periodo 2014-2023, tan sólo representa entre el 1,3% y el 1.5% de los ingresos operacionales de 2012, los cuales a su vez serán asumidos por el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Distrito, con lo cual se mitiga el riesgo financiero que eventualmente podría asumir la empresa. En todo caso si la EAAB tuviera que provisionar recursos para el pago del 100% del subsidio estimado, este representaría entre el 8,7% y el 10,4% de las utilidades netas del 2012.

	Energía (kw/h)	Gas (M3)
Consumo promedio mes	136,4	20
Tarifa promedio (\$)	336,3	n.d
Tarifa mes (\$)	45.871	20.549
Subsidio (60%)	27.523	12.329
<b>Subsidio total mes:</b>	<b>39.852</b>	

Tabla 10. Tarifa y subsidio de energía y gas

	Constantes de 2013	VPN - TD: 7%
Subsidio de Energía y Gas 2014 -2023	23.614.814.892	19.757.195.059
Subsidio Percápita	4.782.263	4.001.052

Tabla 11. Subsidios de energía y gas (precios constantes y corrientes)

Valores subsidios 2014 - 2023	Constantes de 2013	VPN - TD: 7%
Subsidio AP y SB (Sin MV)	23.631.841.511	19.771.440.279
Subsidio TIC	6.281.136.000	5.448.671.614
Subsidio de Basuras	5.235.898.676	4.380.583.627
Subsidio de Energía y Gas	23.614.814.892	19.757.195.059
<b>Valor total de Subsidios</b>	<b>58.763.691.078</b>	<b>49.357.890.579</b>
<b>Valor percápita de los Subsidios</b>	<b>11.900.302</b>	<b>9.995.523</b>

Tabla 12. Impacto financiero de la aplicación de la Ley 1537 de 2012 en los servicios públicos

## CARGA ECONÓMICA PARA LOS HOGARES SEGÚN JEFATURA

En la década de los cincuenta, las políticas de desarrollo impulsadas desde los países del llamado primer mundo se concentraban en el crecimiento económico como la variable fundamental del "despegue" de las naciones en vías de desarrollo. Este crecimiento debía, en opinión de algunos analistas, estar acompañado de estabilidad política (cualquiera que fuera el costo y el modelo que ello implicara), por lo que política e ideológicamente, las poblaciones subsidiarias de las ayudas en pos del desarrollo eran consideradas externas al proceso y beneficiarias del mismo. Este fue el caso de las mujeres, quienes eran apenas consideradas como beneficiarias pasivas de las políticas de desarrollo decididas por instituciones con responsables masculinos de la toma de decisiones. En estos esquemas, el objetivo era mejorar su bienestar convirtiéndolas en mejores madres (Moser, 1998).

Ya para la década de 1960, las críticas a este modelo y sus pobres resultados significaron una modificación de los esquemas de planeación que se cristalizaría hacia mediados de la década de 1970 en enfoques de equidad, siguiendo los estudios de mujeres en el desarrollo (*WID15 Approach*). En el marco de este enfoque, el papel de la

mujer empezaba a ser considerado, por un lado, desde el reconocimiento de su exclusión como el principal problema para su inserción en los procesos de desarrollo y, por otro, para dejar de desperdiciar un recurso humano significativo en la producción. En este enfoque se reconocía su triple rol (productivo, reproductivo y comunitario) y se buscaba paliar sus necesidades a través, incluso, de la intervención estatal: la autonomía económica de las mujeres ayudaría a reducir los niveles de inequidad entre mujeres y hombres. Paralelamente a este enfoque, se desarrolló durante los años de la década de 1960 el enfoque de planeación antipobreza; considerado como una segunda ola de conceptualización de las aproximaciones de *WID*, se propuso asegurar que las mujeres pobres incrementaran su productividad. Para ese momento, el problema de la pobreza de las mujeres no era la subordinación sino el subdesarrollo, por lo que se buscaba desarrollar estrategias que incrementaran sus ingresos a partir, sobre todo, de proyectos productivos de pequeña escala.

En ese sentido, la estrategia que se proponían estos dos enfoques era entonces la de "integrar a las mujeres en los procesos vigentes de desarrollo, aunque sin cuestionar la esencia de los mismos. El énfasis está puesto en el papel productivo de las mujeres, entendiendo su subordinación por su exclusión del mercado. Se desarrollan así acciones destinadas a mejorar la productividad y la generación de ingresos de las mujeres (vistas de manera aislada), pero desde su rol tradicional, en ámbitos como la salud, la alimentación,

y el cuidado de la familia. Como consecuencia de lo anterior, se aumentó la carga de trabajo de las mujeres" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2007).

La eficiencia fue el tercer enfoque dentro de los *WID Approach* que se desarrolló en el marco de la crisis de la deuda en la década de 1980. De acuerdo con este enfoque, se debía intentar asegurar que el desarrollo fuese más eficiente y eficaz a través de la contribución económica de las mujeres; se buscaba, en ese sentido, satisfacer las necesidades prácticas de género apoyándose en los tres roles que, sobre todo, desempeñan las mujeres y en un concepto elástico del uso del tiempo propio de las mujeres. De ahí que las mujeres sean consideradas, fundamentalmente, como agentes compensadores de la disminución de los servicios sociales a partir del aumento de su jornada laboral, en un momento de crisis y de transformación estructural del modelo centrado en el Estado.

Sin embargo, hacia finales de la década de 1980 se hizo evidente que los enfoques *WID*, aunque intentaban introducir dinámicas particulares de las mujeres en las estrategias de planeación del desarrollo, seguían siendo insuficientes a la hora de reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. En ese momento, además, "se venía gestando todo un cambio conceptual dado por la adopción del término género (...). Este concepto viene a nombrar una construcción social existente en la que se reconoce que la diferencia hombre/mujer no solo es biológica sino que tiene que ver también con un conjunto de características culturales, sociales, económicas, simbólicas,

---

15 *Women in Development (WID)* se llamó al enfoque de género, con énfasis en las mujeres, en los proyectos de desarrollo que surgieron en la década de 1970.

de normas y valores que atribuyen las sociedades a las mujeres y a los hombres (...). A partir de este cambio conceptual nace el enfoque GED (Género en el Desarrollo, GAD en inglés), que plantea que el problema, más que la exclusión de las mujeres como lo plantea el enfoque MED (Mujeres en el Desarrollo), son las relaciones desiguales de poder y las estructuras que producen esa desigualdad, y que impiden un desarrollo en condiciones de equidad" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2007).

Así, el enfoque de más reciente aparición se ha denominado enfoque de empoderamiento: que las mujeres se fortalezcan a través de la conquista de su autonomía. Este enfoque entiende la subordinación de las mujeres no solo como el producto de las relaciones entre mujeres y varones sino también como resultado de la opresión colonial y neocolonial. El enfoque, al igual que sus predecesores inmediatos, reconoce el triple rol de las mujeres pero, en lugar de enfocarse en resolver las necesidades prácticas, apunta a solucionar necesidades estratégicas a través de procesos de movilización e incidencia política con el fin de afectar, desde la base, el cumplimiento gubernamental de satisfacer las necesidades prácticas.

En este punto, el tema y el concepto de género adquieren, tanto en los procesos de desarrollo como en los de planeación, una importancia mayor que pone en primer plano las condiciones diferenciales entre mujeres y hombres y, sobre todo, las configuraciones que, a modo de disposiciones encarnadas por las condiciones, determinan roles de unas y

otros en la sociedad. A partir de estas visiones, el "énfasis se pone en las relaciones de poder entre hombres y mujeres y en la transformación, no solo de las condiciones de vida de las mujeres, sino también de su posición en la sociedad" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2007).

A nivel de ciudad, la distribución de hogares con jefatura femenina es desigual en Bogotá, ya que el 56% se concentra en solo 5 localidades: Suba, Engativá, Bosa, Kennedy y Ciudad Bolívar. Existe, sin embargo, una correlación entre la población total de la localidad y el número de hogares con características asociadas a la vulnerabilidad; dicho de otra manera, habrá más hogares vulnerables en las localidades donde haya mayor número de habitantes. Al eliminar el efecto poblacional mediante un cálculo de estandarización, se encuentra que en donde el fenómeno es más significativo es en las localidades (en orden creciente) de Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Tunjuelito y Rafael Uribe Uribe. Por su parte, en las localidades de Chapinero, Barrios Unidos y Teusaquillo, la proporción de mujeres jefas de hogar se encuentra muy por debajo de la media distrital. La geo-referenciación es útil para identificar los sectores que requieren acciones prioritarias; sin embargo, aunque la intervención de la administración distrital es necesaria en las localidades donde se concentra el mayor número de mujeres jefas de hogar, también lo es en aquellas en donde la magnitud del fenómeno es más importante. Cabe anotar que hay dos localidades en donde se presenta simultáneamente una cantidad y una proporción importante de ellas: estas son las colindantes Ciudad Bolí-

var y Bosa; aquí predominan los estratos socioeconómicos 1 y 2.

La tenencia de la vivienda puede dar luces sobre el grado de vulnerabilidad de las mujeres jefas de hogar. La Encuesta Multipropósito (EM) para Bogotá indica que en 2011 el 50% de las mujeres jefas de hogar no eran propietarias de su vivienda, 44,2% vivía en arriendo o subarriendo, 3,6% en usufructo y el restante 2,7% en otras formas de tenencia (posesión sin título, ocupante de hecho, propiedad colectiva). Con base en los criterios legales de atribución de subsidios para la vivienda de interés social<sup>16</sup>, estos porcentajes indican que la mitad de los hogares con jefatura femenina podrían aspirar a estos subsidios. En cuanto al tipo de vivienda ocupada, el 55% de los hogares con jefatura femenina viven en apartamentos y el 41% en casa.

Hay que destacar, sin embargo, que existe una proporción de mujeres jefas de hogar que se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad: las que ocupan cuartos en inquilinatos; este grupo representa el 3,2% del total de los hogares con jefatura femenina. Aunque no representa muchos hogares y no es más representativo con respecto a los demás tipos de hogares, este grupo debería ser objeto de una atención prioritaria por la crítica situación con respecto a la vivienda y a la posible exposición de sus cuerpos. Los ingresos y la situación laboral son un factor adicional que puede afectar aún más la vulnerabilidad de las mujeres

---

16 Artículo 8, Título II, Resolución 922 de 2011 de la Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá.

jefas de hogar, sin cónyuge y con descendencia menor de edad a su cargo.

La generación de ingresos de un hogar está correlacionada con el acceso de sus integrantes al mercado de trabajo. La Gran Encuesta Integrada de Hogares muestra que, para el primer semestre de 2012, la tasa global de participación masculina fue de 75,8% frente al 53,5% para las mujeres. El porcentaje de mujeres que trabaja es de 56%, 17 puntos porcentuales menos que los demás jefes de hogar. ¿A qué se dedican entonces las jefas de hogar que no tienen cónyuge y que tienen descendencia menor de edad a su cargo? La respuesta es contundente: en Bogotá, el 33% de ellas dedica su tiempo a los oficios del hogar; este resultado indica que cerca de 70.000 hogares en Bogotá cuya mujer no tiene cónyuge y tiene menores a su cargo se dedica a menesteres domésticos. La pregunta sobre cómo subsisten económicamente este tipo de hogares queda por ahora abierta y se hace un llamado a entender el fenómeno a la luz de la Ley 1413 de 2010 sobre la Economía del Cuidado.

Además de ser mucho más baja la proporción de mujeres que trabajan, existe igualmente evidencia de que los ingresos percibidos son igualmente más bajos que el de los demás trabajadores. Los datos arrojados por la EM para Bogotá muestran que los hogares con jefatura femenina reciben, en promedio, solo 70% de los ingresos de los demás hogares. Hay que resaltar que dicho porcentaje descende a 60% en el caso de las mujeres jefas de hogar sin cónyuge con descendencia menor de edad y mayores a su cargo, y a 56% en el caso de las

madres con descendencia menor de edad. La menor formación académica, el acceso a un empleo formal, la discriminación salarial, y una menor flexibilidad en los horarios para trabajar por las obligaciones en el hogar, estarían entre las razones que explican este importante diferencial salarial.

Por estrato, el ingreso medio de las mujeres jefas de hogar muestra importantes disparidades. En el 45% de los casos, el ingreso promedio de una mujer jefa de hogar de estrato 1 no supera el salario mínimo mensual; según la EM, en este estrato no existen hogares que devenguen más de 4 salarios mínimos al mes. Aunque la proporción de mujeres jefas de hogar que ganan menos de un salario mínimo mensual es abismal entre estratos bajos y altos, no deja de ser llamativo que el 9% de las mujeres jefas de hogar que viven en los estratos 5 y 6 perciban esta suma mensualmente. Cabe preguntarse por el nivel de vulnerabilidad por ingresos de un hogar que vive en estrato 6 cuya jefa de hogar (sin cónyuge y con descendencia menor de edad) devengue menos del salario mínimo vigente; este interrogante trae a colación la dificultad de focalizar la población femenina más vulnerable.

Al realizar el análisis del ingreso per cápita<sup>17</sup> en el hogar, es evidente que el sueldo de los miembros de los hogares estudiados es en prome-

dio muy inferior al salario mínimo legal (\$296.145 y \$358.753 pesos en los estratos 1 y 2, respectivamente). Se observa, además, que el ingreso per cápita de los hogares de las mujeres jefas de hogar del estrato 1 es más de diez veces inferior al de los hogares de estrato 6. Dado ese nivel ingresos y que alrededor de un tercio de las mujeres jefas de hogar realizan tareas domésticas no remuneradas, se puede intuir que ellas se organizan de alguna manera para poder subsistir en medio de la precariedad y en detrimento de su calidad de salud física y mental.

Como se viene mostrando, el ejercicio es delicado pues en él interviene un conjunto de elementos relacionados con la conformación del hogar, las características propias de la vivienda, el lugar de residencia, el acceso al mercado laboral y el nivel de ingresos. Según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE y en términos de tenencia de vivienda, en 2011 el grupo más significativo de los hogares con jefatura femenina y que cohabitan son los hogares arrendatarios: representan el 68% del total. Dichos hogares pagan en promedio un canon de arrendamiento de \$192.000 pesos, ligeramente superior a lo que paga un hogar en la misma condición pero con jefatura masculina; sin embargo, la incidencia del gasto en vivienda de estos hogares con respecto a su ingreso es significativamente superior en los hogares de jefatura femenina (35%), en contra del mismo hogar pero con jefatura masculina (24%). De los hogares con jefatura femenina y que cohabitan, el 58% son hogares conformados por mujeres sin cónyuge; estos hogares, en su mayoría, también viven en arriendo y pa-

17 El ingreso per cápita es el resultado de la división de la suma de los ingresos del hogar por el número de personas que componen el hogar; aquí se aplicó una ponderación de 1 para los mayores de edad y 0,5 para los menores de edad.

gan mensualmente \$182.000 pesos, lo que representa una carga del 32% de su ingreso.

Del análisis anterior se puede concluir que las mujeres jefas de hogares más sensibles a ser vulnerables son aquellas que no teniendo cónyuge, que deben criar y sostener a su descendencia y a personas dependientes. Estos hogares se encuentran, principalmente, en las localidades de Ciudad Bolívar y Bosa y residen predominantemente en los estratos 1 y 2. La mitad de esos hogares no tiene vivienda propia ni los medios para adquirir una, por la inactividad de las mujeres en el mercado laboral y porque, mayoritariamente, sus ingresos no superan el salario mínimo legal al mes.

Para abordar un estudio como este, que busca establecer los criterios que permitan garantizar el acceso a la vivienda a las mujeres que están en condiciones de vulnerabilidad en Bogotá D.C., es definitivo comprender y aceptar que ellas son diferentes de los hombres y más cercanas a otros géneros emergentes: que habitan, sienten, actúan, se relacionan y construyen su universo de otras maneras (Falu, 2009). Así lo manifiestan las activistas que velan porque los derechos a la ciudad, al hábitat y a la vivienda adecuada incluyan a las mujeres. Aunque en la práctica pareciera que así lo es, en la realidad y en la vida cotidiana de muchas mujeres aún no existe la reparación y el equilibrio esperados.

Es necesario, sin embargo, hacer mención a la forma en que el concepto de género adquiere vida a la hora de pensar las políticas de desarrollo y los procesos de planeación y, también, el complejo de formas en las que la relación entre el espacio (particularmen-

te la vivienda) y los roles de hombre y mujer se expresa y experimenta cotidianamente. Para ello, resulta útil volver a la discusión sobre la dominación masculina y recordar que en muchas ocasiones se ha establecido una equivalencia entre el hombre y lo público y la mujer y lo doméstico. En esa contraposición, el género como categoría de análisis sirve como catalizador para descubrir las múltiples estrategias que, tras esa operación del sentido común, se esconden. La noción de género da cuenta de la relación que se plantea entre los ámbitos vitales y productivos y el modo en que ellos se traslapan para dar sentidos y contenidos a la relación entre mujer y hombre.

Actualmente persiste la dicotomía en la que el hombre se encarga de los aspectos productivos y la mujer de los aspectos reproductivos, lo que contribuye a una división entre lo público y lo doméstico basado en diferencias de género; lo cierto es que, como señala Moser, las mujeres en hogares de bajos ingresos llegan a cumplir hasta tres roles: en la dimensión productiva realizan trabajos asalariados y en su mayoría trabajos independientes (bien sea que su salario sirva de ingreso principal, como jefa del hogar, o secundario); en la dimensión reproductiva se encargan del cuidado familiar y las labores domésticas; y en la dimensión comunitaria, o de atención a situaciones de dependencias, atienden labores de colaboración voluntaria intragrupal o intrafamiliar, generalmente *ad honorem* (Moser, 1998).

El género permite revelar los mecanismos de discriminación que se ocultan tras la división socio-sexual del trabajo y las consecuencias que se desprenden de esas formas de discriminación en condiciones de segregación espacial. De este modo,

así como existe una segregación funcional del espacio en las ciudades, también existe, aunque más velada, una segregación de género. Como apunta Saborido, “la segregación espacial de género es menos evidente, casi imperceptible, porque descompone el territorio en espacios más pequeños, aunque de hecho es mucho más amplia que la segregación funcional o socioeconómica, porque atraviesa barrios y clases. La segregación por género asigna espacios diferentes a hombres y mujeres, espacios cargados de sentido simbólico, donde lo abierto correspondería a lo masculino y lo cerrado a lo femenino” (Saborido, 1999).

En lo que tiene que ver con las condiciones de acceso a la vivienda, es evidente que en muchos de los países en desarrollo las mujeres enfrentan obstáculos de diversa índole que les impiden acceder a la vivienda. Es bastante frecuente que las mujeres de bajos ingresos no accedan a programas de vivienda de interés social por causa de una inestabilidad laboral circunscrita a una heteronomía que las supera, por ejemplo, al tener que dedicar parte de su tiempo al cuidado de alguien que enferma; esta circunstancia las termina sometiendo, además, a las dificultades de movilidad y de servicios propias de las zonas periféricas de las ciudades (donde terminan por perder otras posibilidades de progreso). Se trata de zonas donde la uniformidad de las viviendas, el anonimato, una cultura machista y el hecho de que las condiciones de habitabilidad no respondan a sus necesidades, propicia las conductas agresivas de los hombres hacia las mujeres. La inseguridad también afecta a los hombres,

pero los niveles de sevicia explicarían la renuncia, a modo de autoprotección, de las mujeres a transitar o permanecer en ciertos lugares públicos y privados.

En ese proceso de visibilizar aquello que afecta decididamente a las mujeres es indispensable abordar las violencias de género generadas en espacios interiores y exteriores. Los feminicidios, entendidos como el asesinato de una mujer por ser mujer, son hoy una de las grandes problemáticas a resolver con urgencia y combatidas a nivel internacional, nacional, distrital y local. Aunque la arquitectura y el diseño urbano no pueden cambiar comportamientos, sí favorecen ambientes amables y protectores: pueden imposibilitar cualquier reacción inmediata para salvaguardar la vida, la dignidad y la tranquilidad.

El programa "Ciudades sin violencias hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos (2007-2011)" constituye una alianza regional entre entes gubernamentales, no gubernamentales y ciudadanas bajo el lema "En América Latina la violencia contra las mujeres es inaceptable". Las líneas estratégicas de trabajo de este programa incluyen:

- La producción de conocimiento e innovación.
- La sensibilización y capacitación de actores.

- Las experiencias territoriales participativas.
- El fortalecimiento de redes para la incidencia política.
- La asistencia técnica.
- La formación especializada.

Se trata de estrategias que, junto con los ejercicios prácticos de los Recorridos Exploratorios por las calles barriales donde han ocurrido hechos lamentables contra las mujeres, ponen en alerta un exilio simbólico.

Estos esfuerzos por visibilizar los desastres producidos por los mismos seres humanos es más dramático al interior de las viviendas pues, por un lado, es el lugar de mayor ocurrencia de los casos de feminicidios (registrados desacertadamente como accidentes caseros o crímenes pasionales). Por otro lado, quienes ejercen la violencia, en su mayoría, son personas conocidas y tan cercanas como los cónyuges, ex parejas, padrastros, padres y hermanos. Las viviendas se han convertido en un escenario silente, de considerable desprotección bajo la idea de privacidad, que no distingue entre niñas, mujeres, ancianas, clases sociales, color de piel o proveniencias culturales.

Todas estas condiciones hacen que, en pos de reducir los niveles de segregación espacial tanto socioeconómica como de género, sea necesario plantear soluciones que permitan

"el acceso a la tenencia y propiedad de la vivienda, al crédito y a subsidios para adquirirla o para realizar mejoras, así como apoyar procesos de auto construcción y cooperativas, otorgando recursos y asistencia técnica. De igual modo, es necesario protegerlas frente a posibles cambios en la estructura familiar (viudez, ruptura conyugal) otorgándoles 'seguridad de vivienda' a ella y sus hijos" (Rico, 1996). De igual forma resulta deseable promover la participación de las comunidades beneficiarias en el proceso de adaptación habitacional y en el diseño de las viviendas; de esta manera, se buscaría consolidar estructuras barriales con mayor sentido de pertenencia y mayor inclusión social.

Es necesario comprender y reconocer los espacios proyectados, diseñados y propuestos por mujeres que la historia androcéntrica selectiva suele dejar al olvido: existen múltiples ejemplos exitosos alrededor del mundo, antiguos y recientes. Se trata de un tema pertinente que da cuenta de cómo la pericia, la recursividad y los cuidados de las mujeres en el diario vivir, impactan y se resuelven en una arquitectura que traspasa las diferentes escalas: desde los lugares más íntimos, privados y colectivos hasta los espacios públicos y territoriales.

3



**ACCESO A LA  
TENENCIA,  
A LA VIVIENDA  
Y AL HÁBITAT**

La decisión pública de otorgar a estas viviendas un estrato socioeconómico I durante 10 años constituye, evidentemente, una oportunidad para las familias beneficiarias de los proyectos VIS y VIP. Parece claro que dicha decisión puede contribuir a que estos hogares puedan tener un colchón que les permita dirigir parte de sus ingresos (que deberían utilizar en el pago de cuotas, cánones de arrendamiento, pago de servicios públicos y pagos de servicios del hogar) hacia otros gastos que permitan aumentar su nivel y condiciones de vida y de componer un mínimo de ahorro. Sin embargo, esta decisión trae un conjunto importante de riesgos que va desde los estrictamente financieros, pasando por los de integración y convivencia, hasta los de seguridad.

En general, uno de los problemas más severos (y en ese sentido también uno de los mayores riesgos) es que estas familias sufren débiles procesos de vinculación laboral y productiva, que se expresan en altas condiciones de vulnerabilidad y en procesos incompletos de inserción en el mercado laboral formal. Adicionalmente, aspectos como las necesi-

dades de beneficiarse de servicios sociales (como la educación y la salud) pueden producir disputas por el acceso a recursos escasos que, al final, pueden potenciar la reticencia de los anfitriones a la llegada de nuevos moradores.

Otro riesgo derivado de la concepción de la política de VIS y VIP obedece, directamente, a los anteriores aspectos. Se trata de la necesidad que apremia a los hogares de mejorar significativamente sus ingresos en el lapso de los 10 años contemplados en la ley; de no hacerlo, estas familias podrían encontrarse en el mismo lugar de partida en una década. Ese desafío significa que resulta imprescindible para los nuevos pobladores integrarse social y económicamente a los entornos a los que llegarán.

Así las cosas, las políticas públicas de VIS y VIP deben integrar un trabajo institucional a largo plazo. No se trata tan solo de solucionar el problema de vivienda de las personas y aplazar por un tiempo sus obligaciones: el reto de las administraciones nacionales, distritales y locales está en integrar estas poblaciones al apa-

rato productivo urbano, lograr su inclusión como actores claves en las decisiones colectivas de sus comunidades, y garantizar su acceso a los servicios sociales y del Estado. Es necesario tener en cuenta que existe un conjunto de condiciones objetivas que puede minar, de entrada, el esfuerzo hecho por quebrar las estructuras de segregación a las que estamos acostumbrados; romper con esas prácticas implica una voluntad decidida de las autoridades públicas, a la vez que desarrollar criterios técnicos sólidos de intervención y múltiples procesos de acompañamiento y seguimiento a los programas.

Dos documentos producidos como guías por ONU-Hábitat y ONU Mujeres, marcan una pauta fundamental en la búsqueda de entregar viviendas a los más pobres de los pobres con enfoque de género. La primera guía señala la búsqueda por identificar las mejores prácticas y algunos estudios acerca de cómo garantizar a las mujeres los derechos al suelo, la propiedad y la vivienda (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2007).

Este documento, centra su atención en: revisar las leyes; estudiar la reforma de la tenencia; integrar políticas; involucrar a las mujeres; apoyar alianzas; y elaborar herramientas que incluyan la cuestión de género.

El segundo y más reciente documento se concentra específicamente en estructurar, a partir de siete elementos sugeridos, cómo garantizar efectivamente el derecho de las mujeres a una vivienda adecuada y en relación estrecha con el derecho a la vida (Rolnik, 2011). Aquí, la relatora Raquel Rolnik resume la experiencia de consulta en 60 países del mundo con el apoyo de siete cabezas regionales y más de 300 participantes, así: la seguridad en la tenencia; la habitabilidad; la disponibilidad de servicios, infraestructura y equipamientos públicos; la localización adecuada; la adecuación cultural; la no discriminación y priorización de grupos vulnerables; y un precio asequible.

De las experiencias de proyectos de agrupaciones de vivienda pensados por y para mujeres (desde las instancias planificadoras y con la participación de grupos organizados de mujeres), existen referentes de interés como lo ocurrido en los distritos de Viena (Austria, 1993), Montevideo (Uruguay, 1990) y Valparaíso (Chile, 2006), por citar tan solo tres. En Viena, la administración convocó por concurso a arquitectas, paisajistas y urbanistas para que diseñaran sectores de la ciudad según la presencia y las necesidades de las mujeres: primero para mujeres cabeza de familia (1993-1997); luego para cuidadoras y atendidas, es decir para personas con necesidad de asistencia (2002-2004); y en un tercer momento se hizo mayor énfasis en el entorno ur-

bano como parques, equipamientos de uso público y la movilidad para la presencia de mujeres y niñas (2008-2010). Este proceso se tradujo en proyectos piloto de intervención a partir de un desarrollo urbano sensible al género en barrios consolidados como Mariahilf, en pleno centro de la ciudad, y otros en proyección como Flugfeld Aspern, de 200 hectáreas, y Nordwestbahnhof, con 41 hectáreas (Irschik, 2009).

En el caso de Uruguay, la iniciativa por mejorar la calidad de vida de mujeres jefas de familia se remite a la situación identificada a través de las sicólogas de una institución estatal (como el ICBF en Colombia): la deserción en la escolaridad infantil. En este proceso, se aprecia la disposición estatal de incluir proyectos de orden social en el desarrollo de la ciudad, en cabeza del intendente Municipal de Montevideo y en alianza con el Centro de Investigaciones de la Vivienda de la Universidad de la República, dirigido por la arquitecta Charna Furman hacia 1990. Con la idea de revitalizar el centro y restaurar a la vez las vidas de las mujeres, en este alianza entre el estado político y el estado académico también se involucró el Sindicato de Constructores en la capacitación de mujeres para los trabajos de rehabilitación, que realizaron directamente ellas, a la casa escogida en pleno centro histórico de la ciudad: el resultado fue que esta población logró su plena autonomía y empoderamiento; la experiencia en Uruguay se conoció como "Mujefas", una cooperativa de viviendas en Montevideo (Mendoza, 2009).

El caso chileno se activa con la reunión de los subsidios otorgados a los hogares residentes para la rehabili-

tación del edificio de 1889 conocido como Población Obrera de la Unión de Valparaíso. Este proceso deja constancia del empuje y la perseverancia de las mujeres tanto habitantes del proyecto como servidoras públicas, como la presidenta del momento Michelle Bachelet y la directora del Ministerio de Vivienda Patricia Poblete. Gracias a su trabajo, este proyecto puede consolidarse y convertirse en un nodo de acupuntura urbana para un sector de la ciudad que estaba deteriorado (Fondo Solidario de Vivienda, 2006.).

Por último, en el norte de Europa existen los Beguinatos desde el año 1150; se trata de viviendas, mimetizadas en la ciudad, de habitación exclusiva para mujeres como solución para evitar ser quemadas en la hoguera por sus labores sociales y su posición divergente a lo establecido frente a la vida.

Como centro del universo, vital para cada cual, la vivienda es en primera instancia el lugar donde cada persona se desarrolla y se construye. Hacia 1929, Virginia Woolf exigía una habitación propia para las mujeres como requerimiento esencial para que ellas mismas lograran su autonomía en todos los sentidos. Veinte años más tarde, Simone de Beauvoir argumentaría que más allá de haber nacido en un sexo, que por demás trae ligado estigmas culturales, hay que elaborar el auto-reconocimiento, a partir de las experiencias personales y de las luchas colectivas: hacerse mujer superando cánones impuestos por sociedades unívocas, con acciones que la sitúen en el mundo sin segregación y con goce.

Para hacer efectivo ese enfoque diferencial en el espacio habitacional

y en las políticas públicas, se hace urgente superar la ausencia de datos y los sub-registros de las problemáticas que atañen directamente a las mujeres; por eso, es importante sensibilizar e incorporar al funcionariado público del que dependen las instancias que facilitan la gestión y el trámite de estos conflictos. Igualmente, es fundamental garantizar el desarrollo de leyes como la 1537/2012 o la 1257/2008, y este estudio pretende ayudar, en parte: plantear un análisis de acceso a la vivienda desde un enfoque de género supuso un esfuerzo enorme por incorporar elementos históricamente no valorados en las políticas de vivienda; comprender la vivienda desde una perspectiva como esta va más allá de examinar, cuantificar y priorizar grupos vulnerables. Por tanto, los análisis contenidos en este documento no son, en ningún caso, el resultado de una generalización de las problemáticas de los grupos más vulnerables socioeconómicamente, sino el análisis particular de las circunstancias de las mujeres frente a su acceso a la vivienda y al hábitat.

De los derechos de las mujeres conquistados y exigidos, actualmente redactados y de obligatorio cumplimiento, en las prácticas cotidianas no se reflejan en su totalidad a la hora de su acceso y garantía y se mantienen las injusticias sociales derivadas; entonces, no basta limitarse a la respuesta inmediata pues el contexto simbólico y culturalmente coercitivo puede interferir en la captura de los datos que se analizan a posteriori. Por ejemplo, y si bien en este estudio fueron muy pocas las mujeres acompañadas que realizaron las entrevistas, la presencia del cónyuge al momento de hacer la entrevista o que

sea un entrevistador hombre quien la haga favorecen el ocultamiento de verdades importantes asociadas con las dinámicas de las mujeres (en términos de datos personales o de situaciones que suceden en los hogares que generan vergüenza o miedo).

Con miras a la elaboración de políticas públicas de vivienda basadas en el enfoque de género, conocer y reconocer estas verdades o situaciones de conflicto que se dan adentro y afuera de la vivienda es de una relevancia explícita para direccionar las acciones afirmativas con el objeto de disminuir y suprimir las condiciones de vulnerabilidad que las afectan particularmente. Es el caso de las violencias ejercidas contra las mujeres (que pueden conducir a un femicidio), por el solo hecho de serlo, a manos de los mismos familiares o conocidos que ocurren de puertas para adentro y, en menor proporción, en el espacio público por personas cercanas o desconocidos. La Ley 1257 del 2008 abre puertas y ventanas para hacer justicia una vez se interpone la denuncia; este trámite significa para las mujeres un cambio de vida desde el momento en que toman la decisión de exponer su caso ante las autoridades competentes, siguen la ruta definida y se adaptan a su nuevo estado y lugar, lejano y de difícil acceso para ellas una vez salen de la Casa Refugio. Todas las instancias por las que atraviesan, tanto las que denuncian como las que no lo han hecho, tienen relación directa con el lugar de residencia y con otros espacios habitacionales que son transitados y frecuentados en su cotidianidad.

En este punto vale recordar que este estudio se concentra en las características de siete grupos que re-

quieran de apuestas específicas e integrales por estar en condiciones de mayor vulnerabilidad. La sola caracterización de los grupos focales en esta y otras encuestas, referidas antes, ha demostrado la dificultad que existe, incluso para esta población, al identificar explícitamente su pertenencia a uno o varios grupos o culturas donde se inscriben de manera espontánea y autónoma.

A lo anterior se suma que, para efectos de validar ciertas situaciones o condiciones, el Estado ha creado unos mecanismos que legitiman esa vulnerabilidad por temas de salud o de restauración por conflicto armado, especialmente, entre otras tantas determinantes. Otra dificultad sigue estando en desagregar la información en los análisis al indicar el porcentaje de hombres y mujeres consultados, y, además, en representar cada componente de análisis para explicar la diferencia en los intereses de unos y otras; este proceso se hace con la finalidad de aprehender lo relativo a las necesidades, problemáticas, inquietudes y querencias particulares, según su identidad de género y en la complejidad de pertenecer a uno o varios grupos, su incidencia y sus retos.

# 3.1

## LA TENENCIA Y SU ACCESO

Generalmente, los aspectos más considerados para analizar las condiciones de tenencia y localización de la vivienda son de carácter económico, ya que se busca garantizar el acceso y la sostenibilidad de la misma; por esto, el principal es el ingreso de los hogares. Sin embargo, otras condiciones asociadas son la localización, los costos de mantenimiento y la estabilidad laboral.

Ahora bien: esto significa que aun cuando el acceso a la vivienda está mediado primordialmente por la capacidad de pago de los hogares, no es el único factor determinante en la elección de vivienda por parte de los hogares. Bajo un enfoque de género se evidencian otros elementos relevantes como las afectaciones en hogares con jefas de hogar, mujeres con discapacidad, mujeres madres, mujeres cuidadoras, mujeres desplazadas y víctimas del conflicto armado, entre otros grupos focales; además, factores como el acceso a bienes y servicios, la cercanía al lugar de trabajo, el acceso a equipamientos para el hogar y relativos específicamente a las mujeres, entre otros, también se hacen notar.

La aproximación a la capacidad de pago de las mujeres entrevistadas

se concentró, principalmente, en establecer si tienen un empleo estable, su nivel de ingresos promedio mensual, si cuenta o no con aportes de otros miembros del hogar, su apreciación sobre las capacidades propias para destinar una parte de sus ingresos al pago de cuotas de crédito para vivienda y, finalmente, si ha presentado o no una solicitud de subsidio o crédito de vivienda; en este último caso, se buscó establecer, además, si han accedido a la subvención o si por el contrario no se logró y las principales razones de ello. La búsqueda de condiciones de capacidad de pago en relación con un empleo estable muestra condiciones desfavorables en la medida en que tan solo el 9% de las mujeres entrevistadas cuenta hoy con un empleo estable.

Al examinar el acceso a la vivienda en el caso de la existencia de otro miembro del hogar que aporte recursos para cubrir los gastos, se encuentra la siguiente relación:

Se observa que, para el caso de la vivienda propia, existe una correlación positiva baja ( $r=0,11$ ), aunque no importante, entre esta condición y los aportes que pueda o no hacer otro

miembro del hogar; sin embargo, se nota que, salvo en el caso de la vivienda familiar, los resultados no son concluyentes para el ejercicio.

El nivel de ingresos de mujeres jefas y no jefas de hogar, como una determinante de la capacidad de pago, presenta las siguientes variaciones frente al acceso a la vivienda: de 452 jefas de hogar entrevistadas, el 53% de ellas percibe ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo mensual vigente, 24% gana un salario mínimo, 4% reciben entre uno y dos salarios mínimos mensuales, 2% ingresa sumas superiores a 2 salarios mínimos, y el 12% de jefas de hogar no percibe ningún ingreso.

Bajo esto, es claro que aun cuando el nivel de ingresos es uno de los determinantes de la capacidad de pago de los hogares, es preciso identificar la distribución de ingresos en los gastos del hogar. Para ello, se realizó un ejercicio para valorar la capacidad de los hogares entrevistados, según la canasta básica familiar.

Se considera que una familia es pobre cuando su nivel de ingreso o consumo está por debajo de un nivel que permita satisfacer las necesida-

des básicas. El sostenimiento normal de una familia en Colombia depende de su capacidad económica de adquirir bienes y servicios básicos, como los alimentos, el vestuario, la educación, la salud, el transporte y la recreación, entre otros. Así, el DANE determina la canasta familiar como un conjunto de bienes y servicios que son adquiridos de forma habitual por una familia para su sostenimiento, con unas condiciones económicas medias. Los datos de precios de la canasta familiar los obtiene el DANE tomando como referencia aproximadamente a veinte mil establecimientos que incluyen viviendas y sitios de comercio minorista.

Los resultados de hogares con jefatura femenina muestran, en todos los niveles de ingresos, un mayor porcentaje que aquellos que se componen de 3 y 4 personas: un dato consistente con los resultados de la ECV para Bogotá; también es muy importante el número de hogares que se componen de más de 4 personas en todos los niveles de ingreso. Esto evidencia que si la canasta familiar se encuentra establecida para un hogar promedio de 3,2 personas, un gran número de hogares requiere ingresar al menos dos salarios mínimos mensuales para sostenerse. Esto pone de manifiesto las dificultades de los hogares para ahorrar y para disponer de recursos para la compra de vivienda, incluso para el pago de cuotas hipotecarias (ponderador para vivienda de 29.414 en la canasta familiar); se condiciona el acceso a la atención prioritaria de los hogares con niveles de ingreso que no cubren las necesidades de bienes y servicios establecidos como mínimos en la canasta familiar. Esta condición se hace más crítica

cuando en el hogar hay personas discapacitadas que requieren atención médica y cuidado permanente, y se incrementan los gastos del hogar de manera significativa.

No necesariamente se debe tener el foco puesto en la propiedad en sí para garantizar el acceso a la vivienda, sino en la tenencia de la misma. La relatoría que hizo Raquel Rolnik en 2012 es el parámetro más claro y actual al respecto: se trata de una tenencia que puede ser en propiedad pero también en arrendamiento o en usufructo, otras opciones igualmente válidas. Al categorizar la "propiedad" se puede estar estimulando la idea de la generación de propietarios y propietarias como única vía y esa no es la idea. El acento en la tenencia abarca un panorama mayor y más cercano a las realidades de las mujeres a quienes, en efecto, se les dificulta lograr un trabajo estable y remunerado con salarios y puestos equitativos frente a los hombres (un concepto conocido como "techo de cristal"<sup>18</sup>); una razón más por la que es importante que a las mujeres se les reconozca el tiempo de dedicación en trabajos domésticos y de cuidados en su propia vivienda, comprendido en las dobles y triples jornadas laborales, y por demás histórico. Incorporar y garantizar el cumplimiento de la Ley de Economía del Cuidado (Ley 1413 de 2010)

**18** El "techo de cristal" es una frontera encubierta que limita el ascenso laboral de las mujeres dentro de organizaciones; es de cristal porque es invisible, sin instrumentos establecidos que limiten explícitamente el desarrollo laboral de las mujeres.

como parte del desarrollo económico y social del país, debe ir de la mano de las políticas públicas relativas a la vivienda en tanto que esta es el lugar principal donde se practican estas actividades y su sustento depende de los ingresos conseguidos.

Esta apertura alrededor de la tenencia permite tener una lectura más cierta de las situaciones que se están presentando en torno a la vivienda: por un lado, se siguen desconociendo los derechos conquistados por los movimientos de mujeres y feministas, y no se transmiten de una manera clara e insistente a la ciudadanía a través del sistema educativo (escolar para erradicar el machismo de raíz y universitario para crear un conjunto de miradas y pulsos distintos de necesidades y de exploraciones arquitectónicas y urbanas, con un enfoque diferencial y como parte de los programas académicos); por otro lado, la cultura patriarcal que somete a las mujeres y sus cuerpos al poder del hombre sobre ellas desfigura las posibilidades que las mujeres tienen para ser, estar y vivir libres de sumisiones. Con estas condiciones se legitiman, de manera errónea, prácticas de subordinación económica, simbólica, sexual y psicológica, entre otras tantas, con consecuencias negativas para la vida cotidiana y la salud física, mental y emocional de las mujeres.

Existen otras dimensiones que favorecen o desfavorecen a las personas frente al acceso a la tenencia, enmarcadas en la seguridad de la tenencia propiamente dicha, que afectan a mujeres de todos los niveles socioeconómicos y etarios; estas situaciones pueden ser el acceso a la información sobre sus derechos, la capacidad de pago, las alternati-

Gráfico 11.  
Cuenta usted con un empleo estable.

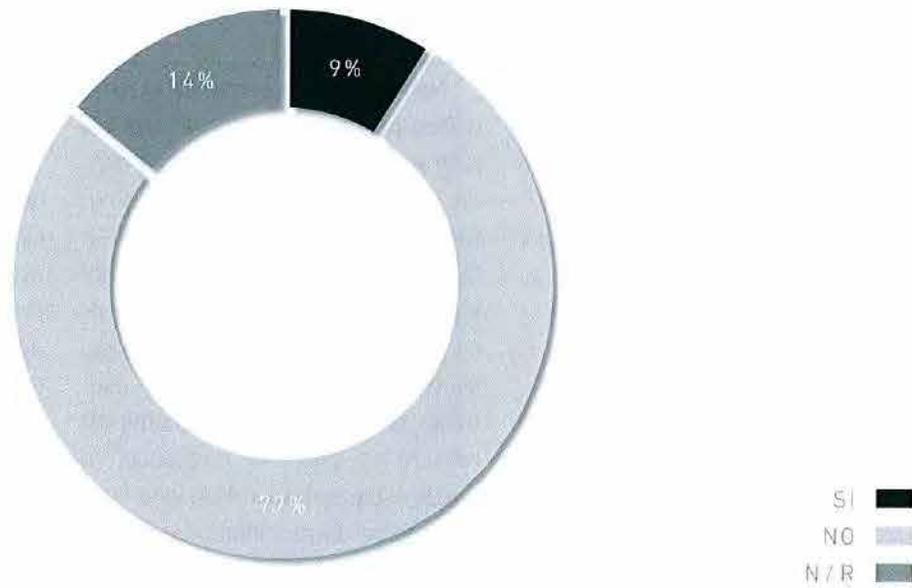
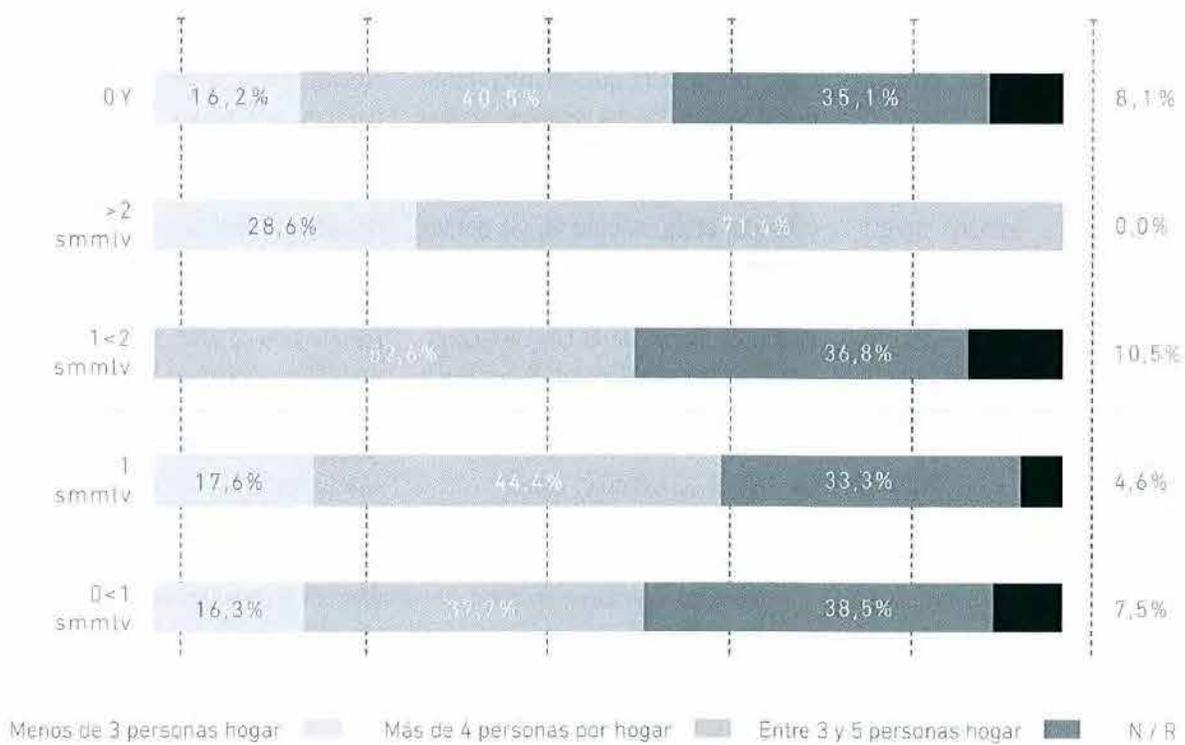


Gráfico 10.  
Composición de los hogares con jefatura  
femenina por nivel de ingresos.



vas alrededor del trabajo y las posibles opciones para habitar.

Una de las dificultades más profundas radica en el acceso a la información sobre los derechos de las mujeres: la información letrada, aquella comprendida en leyes, artículos, decretos, resoluciones y demás, no llega digerible para quienes la necesitan. Amparada en la feminización de la pobreza, esta dificultad se traduce en el continuo incumplimiento del derecho que las mujeres tienen a una vivienda adecuada, en términos internacionales, y digna en nacionales. En su mayoría, las mujeres no conocen los derechos específicos que las protegen, no saben cómo hacerlos efectivos y buscarlos significa un desgaste adicional en esfuerzos y recursos que no todas están dispuestas a asumir. El desconocimiento de los derechos de las mujeres se acentúa cuando ellas o sus familias no adelantan los procesos legales existentes para salvaguardar sus bienes; es importante que las mujeres tengan acceso a una justicia que las guíe y acompañe cuando se enfrentan a situaciones en las que su estabilidad habitacional esté en riesgo. Pero, en definitiva, es fundamental que conozcan sus derechos.

Entre las entrevistadas, quienes mejor conocen su derecho a heredar y ser titulares son las no madres y las afro-descendientes, seguidas de las lesbianas, las transexuales, las mujeres con SIDA y las feministas. En el caso de la igualdad conyugal, es mayor el porcentaje de lesbianas y afro-descendientes que están al tanto; en general, conocen más este derecho que el derecho a heredar. Se resalta que quienes habitan o han vivido en la calle, en su desconocimiento puede es-

tar la raíz de su situación habitacional; y en el caso de las mujeres con SIDA (esposas, niñas, jóvenes y trabajadoras sexuales), con derechos supuestamente inalienables, ven comprometida su salud condicionadas a estigmas y restricciones donde habitan.

Debe poner en alerta a las instituciones para generar estrategias conjuntas que un 76% no conozca sus derechos a heredar y ser titular de bienes, vivienda, suelo o tierras; y un 57% del total de las entrevistadas no están informados de sus derechos acerca de la igualdad conyugal y de familia. Es fundamental que los organismos públicos programen estos temas entre la comunidad y, además, instauren su comunicación a través de talleres de reflexión para facilitar su cumplimiento como parte de las políticas públicas de vivienda. Aunque en principio la información existe y se puede acceder a ella a través de Internet, resulta más efectivo (para llegar a los documentos actualizados y para conseguir su empoderamiento) procesar todo este conocimiento y estos materiales con el apoyo de personas expertas en los temas, como lo ofrecen los centros de defensoría, y complementarlo a través de las Casas CIO de la Secretaría Distrital de la Mujer. Para rematar la situación, el acceso a la información relativa a derechos de las mujeres, entre ellos al de la vivienda, es un problema persistente y profundo: cerca del 82% de las entrevistadas no tiene acceso a Internet y buscar este servicio para su vivienda o por fuera de ella es un gasto más.

Entre la población informada, desvinculada y vinculada a programas sociales que tienen por objeto superar la pobreza extrema, surgen dos preocupaciones específicas que

generan desconfianza tanto en los procesos como en quienes se benefician de ellos: por una parte, señalan casos de personas y hogares que, a su parecer, no necesitan una vivienda subsidiada por el Estado y que logran arreglárselas para pasar los filtros establecidos (y estas viviendas terminan siendo arrendadas a altos costos y como negocio), mientras quedan hogares esperando una oportunidad para salir de la angustia que genera la falta de un resguardo seguro; y por otra parte, preocupa que una vez superado el límite pero aún en línea de pobreza, vuelvan a un punto cero al dejar de recibir el apoyo del Estado cuando asciendan de nivel socioeconómico y por las dificultades en la estabilidad laboral por problemas de discapacidad, enfermedad o el cuidado de dependientes. Desafortunadamente se convierte en una trampa paternalista peligrosa que, para romperla con cuidado, deben existir estrategias preparadas para que los hogares hagan las transiciones sin traumas que debiliten su constitución y los conduzcan a una recaída. A diez años puede que pase.

Existe una desinformación acerca de los trámites y requisitos exigidos para acceder a los subsidios de vivienda entre los grupos desfavorecidos que no hacen parte de la población desplazada nacional: solo el 16% de la población analizada sabía cómo realizar la solicitud para el subsidio de vivienda. Informadas o no, cerca del 40% ha intentado acceder al subsidio y de ellas un 57% fueron rechazadas; entre las que conocen su derecho a la tenencia, solo el 7% es titular de la vivienda. La cifra se agudiza si contamos que tan solo un 0,7% del total de las entrevistadas tiene la seguridad

hoy que en caso de registrarse algún tipo de violencia en su contra por parte de su pareja o conocidos, son ellas quienes tendrían la mínima tranquilidad de quedarse en el lugar de residencia de acuerdo con los protocolos establecidos en la Ley 1257 de 2008. Tanto el rechazo percibido por las postulantes como las causas del rechazo están definidas en asuntos raciales, económicos, de composición familiar, antecedentes y de género. El panorama es dramático cuando el arriendo se consume los ingresos de la informalidad y el vivir arrimadas torna la dependencia en vulnerabilidad.

En este ejercicio por procurar que la vivienda permita ir un paso adelante de la línea de pobreza, es clave entender las alternativas laborales que se pueden desarrollar en la vivienda como centro de operaciones: por eso es esencial que esta

tenga espacios para la producción (un 25% produce desde casa pero el 69% no la tiene adaptada para ello), y que exista un espacio compartido para la venta de sus productos, en contacto directo con el espacio público; igualmente, es necesario que se estimule entre hogares, con remuneración o como contrapartida, el trueque de servicios o de tiempos de dedicación en actividades que les permita mejorar la calidad de vida, o con las entidades correspondientes como aporte para la adquisición y sostenimiento de la vivienda.

Las experiencias latinoamericanas y europeas exitosas abren un panorama para entender que existen otras opciones para habitar desde la óptica de las mujeres. Indagando entre las entrevistadas, el 55% dice no querer habitar solo en

tre mujeres, un 28% lo duda y un 17% aceptaría hacerlo siempre y cuando se garantice su privacidad. Por ello, no puede descartarse consolidar edificaciones solo para ellas. Quienes optarían por vivienda mixta conviven con hijos, padres y pareja varones; por su parte, el 56% participaría en la suma de subsidios para rehabilitar una edificación en el centro de ciudad, algunas bajo la condición de poder elegir los hogares con quienes compartirían este esfuerzo, estructura y espacios comunes. El 41% aceptaría las viviendas gratis, aunque el 44% no aceptaría que al cabo de 10 años cambiaran las condiciones de vida tan drásticamente con el cambio de estratificación de las VIP. Señalan que esta circunstancia transmite mensajes erróneos y encierra nexos insanos; en palabras de estas mujeres: "nada es gratis".

# 3.2

## ACCESO A LA VIVIENDA

El acceso a la tenencia supone la garantía de derechos asociados a la autonomía personal y a la equidad, y de una oferta habitacional adecuada para los distintos modos de habitar; el acceso a la vivienda alude a un orden simbólico en la medida que existen y existan barreras para lograr acceder y asirse a ellas. Sugiere, también, un orden material en la composición tanto de los hogares como de los espacios contenidos al interior de las viviendas; esta estructura se puede medir, contar y poner en relación con otros atributos, que se reduce o incrementa con el paso del tiempo para el caso de quienes integran el hogar, y que puede condensar, estimular o dar respiro a comportamientos humanos. Por ser la parte más tangible, su inaccesibilidad o ausencia son notorias al aumentar las vulnerabilidades inmediatas con cada cambio:

las diferentes etapas relacionadas con los ciclos de la vida; el nacimiento o fallecimiento de algún integrante del hogar; los vínculos afectivos y las rupturas; la presencia de miembros con temperamentos disociativos, reaccionarios o violentos en contra de sí mismos o de alguien del hogar; accidentes con traumas permanentes o enfermedades limitantes generadoras de interdependencias, entre otras variables. Por la fragilidad de los seres humanos y por el mantenimiento que requiere el lugar de residencia, la estabilidad adquirida en un momento específico estará sujeta a mejorarse o a agravarse.

Se hace un acercamiento a partir de dos ciclos; el primero se refiere al momento en el que se realiza la búsqueda para conseguir vivienda (ciclo 1 o de obtención de la vivienda); y otro que se centra en las preocupa-

ciones ligadas a su posible pérdida (ciclo 2 o de sostenibilidad de la vivienda). En ambos ciclos se resalta el enfoque diferencial en las mujeres con las experiencias manifestadas por las entrevistadas.

En el ciclo 1 se puede partir de un punto cero: cuando no se tiene a dónde ir; es una situación que genera desgaste y bloquea, sobre todo cuando los recursos son insuficientes, cuando a cargo están menores de edad, mayores de 60 años o dependientes con discapacidad. En ese primer paso dramático, muchas entrevistadas referencian sentirse discriminadas: el acceso a la vivienda se limita por razones de discriminación, principalmente, por su condición de mujer. El 61% de las mujeres entrevistadas perciben que son discriminadas para acceder a una vivienda, sea esta en propiedad o en alquiler.

Si bien se trata de una percepción que indica que se trata de una barrera no solo para acceder a la vivienda sino también un argumento reiterado que desmotiva el cambio de vida en situaciones difíciles (como las relacionadas con las violencias contra las mujeres: no denuncian por una supuesta estabilidad junto a su pareja violenta). Son las mujeres en culturas sensibles, las maltratadas y las jefas de hogar las mayormente discriminadas. Resultan más afectadas las mujeres con SIDA, expresidarias, afrodescendientes, trabajadoras sexuales, habitantes de la calle y enfermas crónicas.

Sin embargo, al establecer un comparativo entre los motivos por los cuales se rechazan las solicitudes de crédito para compra de vivienda y la percepción de discriminación de acceso a la vivienda, se evidencian

razones distintas asociadas, principalmente, a la condición de propiedad o de alquiler. Para el caso de solicitudes de crédito y subsidios, se encuentra que las causales de rechazo son económicas por ingresos, estabilidad laboral o historial financiero, entre otros.

Por otra parte, la percepción de discriminación y de exclusión expuesta, que dificulta el acceso a vivienda, se concentra en una condición de género: 30% por ser mujer, 16% por la edad (por joven o anciana), 10% por tener una discapacidad o convivir con alguien que la tenga y por vivir con menores de edad. Estos factores prevalecen sobre los económicos pero que se encuentran asociados a la valoración de la capacidad de pago de quien alquila la vivienda. Las entrevistadas agregaron 13 motivos a la lista formulada, en orden de mayor a menor

ocurrencia: por falta de recursos económicos, por ser desplazada, por no tener un trabajo estable, por ser mujer sola o no tener pareja, por ser independiente laboralmente, por tener hijos con retardo, por el estilo de vida (campesina y feminista), por inexperta en negocios, por estar reportada negativamente en DataCrédito, por no tener empleo, por la enfermedad de la pareja, por la cantidad de requisitos que pide el banco para el préstamo, o por vivir sola con descendencia sin trabajo.

Ese 30% que es discriminado por ser mujer debe eliminarse a través de estrategias de cumplimiento de la Ley 1257 de 2008. Resulta preocupante, y así lo manifiestan las mujeres del CCM, que los hogares unipersonales femeninos estén siendo excluidos de los programas, lo que transmite que para acceder a una vivienda del Esta-

Gráfico 13.  
Se siente discriminada para acceder a una vivienda.

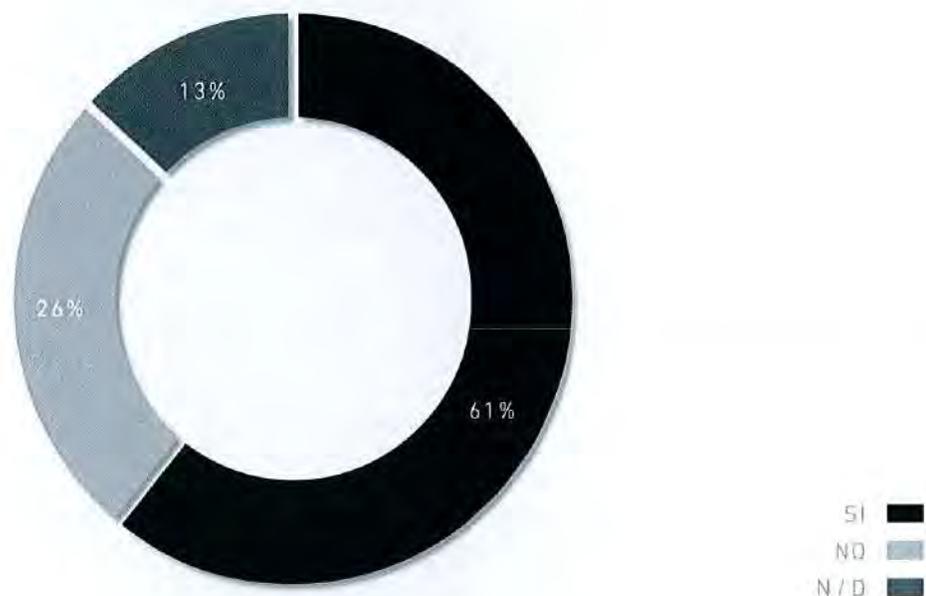
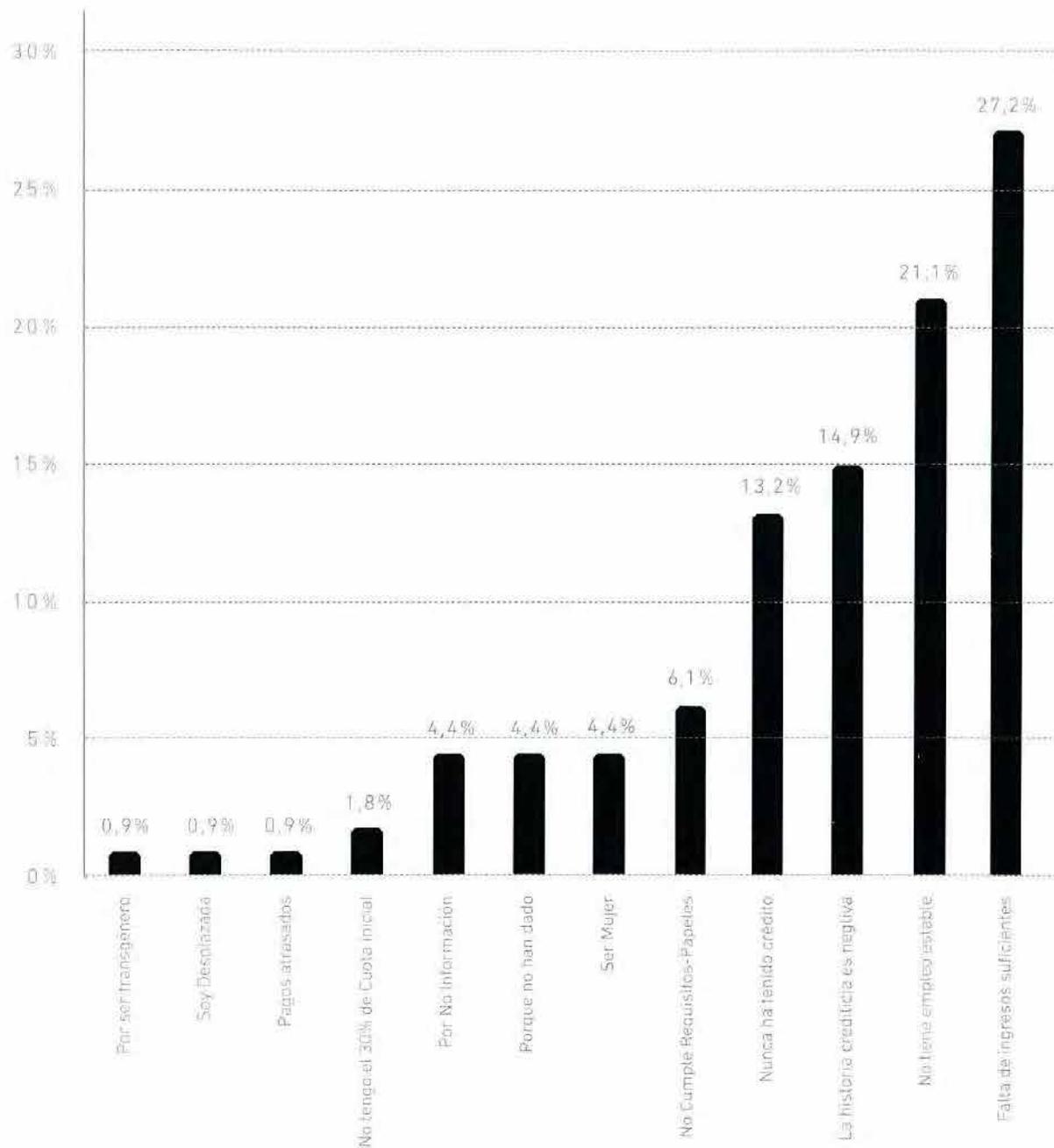


Gráfico 14.  
Principal dificultad para acceder a una vivienda



do debe constituirse una familia. Esta cuestión está induciendo a que adolescentes vean la maternidad como única vía de prosperidad (6 de las entrevistadas entre los 16 y 18 años ya son madres) y a descartar una vida compartida con otras jóvenes con ideales de independencia parecidos.

Para el ciclo 2 (la sostenibilidad de la vivienda) se indagó acerca de las tensiones que genera el pensar en la vivienda, por un lado; un 66,7% teme perder su vivienda por no tener cómo pagarla, el 20,5% por vivir en hacinamiento, el 10,6% por sentirse encerradas y el 9% por violencias y amenazas. Por otro lado, un 50% de ellas percibe que su vivienda está en riesgo de ser robada, un 29% que el riesgo es un terremoto, el 16% una inundación y el 14% un incendio. El 43% de las entrevistadas nunca ha sido desalojado, el 13% ha sido desplazada por el conflicto armado, el 12% por falta de pago, 9% por violencias de género, 5% por el fallecimiento del jefe de hogar, el 3% por conflictos vecinales, el 3% por el modo de ser, el 3% por algún desastre natural y el 2% por estar en embarazo. Y, finalmente, un 26% ha abandonado la vivienda donde estaban para salvar su vida. Básicamen-

te, no basta con lograr conseguir una vivienda: también hay que encontrar cómo sostenerla y conservarla.

En cuanto a la composición de los hogares, se encontraron los siguientes datos: un 41% son hogares extensos, compartidos y compuestos; un 34% lo forman hogares monoparentales; el 16% son hogares nucleares o biparentales; y el 5% lo constituyen hogares unipersonales. En el 39% de hogares cohabitan entre tres y cuatro personas, en un 27% entre cinco y siete personas, dos personas en el 12%, entre ocho y 10 personas en el 5%, y hay hogares con más de 10 personas que hacen el 3%. Es decir, en esta realidad, no existe la familia perfecta que procura la publicidad.

En 25% de los hogares hay un menor de edad, dos menores en el 23%, tres en el 15%, más de seis menores de edad hay en 3,3% de los hogares, y no tienen menores en un 11%. No hay mayores de 60 años en el 35% de los hogares, en el 25,5% hay uno, en 10 hogares hay tres y solo en dos hogares hay más de seis mayores de 60 años. Entre todos los hogares analizados, existen 106 personas con discapacidad: un 34% con problemas visua-

les, el 13% con problemas mentales que impide que se relacionen con los demás, el 12% no puede moverse o caminar, otro 12% es completamente dependiente para bañarse y vestirse, y el 10% depende de otros para alimentarse. El 73,8% prefiere vivir con su descendencia o con familiares, muchas de las entrevistadas preferirían vivir más solas que en pareja. El 9,7% conviviría con conocidos en base al trueque, y el 5,5% aceptaría una asistencia especial en cuestiones de salud.

Causa extrañeza que al preguntar por el número de dormitorios en las viviendas VIS aparezcan más de tres espacios considerados dormitorios. Es necesario hacer un seguimiento para ver cómo se van modificando las viviendas en el tiempo, y qué relación puede tener el hacinamiento con las violencias producidas en las viviendas. El 43% de las mujeres del estudio califica su vivienda como buena, el 41% como regular, y un 9% la califica de deficiente; el 14% viven en hacinamiento mitigable y el 24% en hacinamiento crítico. Estas mujeres, aunque con capacidad de resiliencia, perciben que están soportando condiciones insanas en detrimento de su salud y su propia vida.

# 3.3

## ACCESO AL HÁBITAT URBANO Y RURAL

La vivienda en sí no puede entenderse separada de su entorno: otras viviendas o una agrupación de viviendas con espacios compartidos; el espacio público circundante; los equipamientos de apoyo adyacentes y los espacios de encuentro vecinales; la conexión urbana y rural próxima al lugar de residencia; el tránsito peatonal y los recorridos en transporte público y privado durante el día y la noche. Es decir, que está profundamente vinculada a la multiplicidad de estructuras ambientales y ecosistemas que conforman la ciudad, en relación directa con los recursos naturales, otras especies vivas, otros seres humanos y en la cosmogonía que se construye a su alrededor.

En principio, la protección básica se resolvería, en la mejor de las situaciones, con el acceso a la vivienda y a su tenencia. Sin embargo como

salir o llegar a ella se convierten en acciones indispensables e implícitas del habitar, es de relevancia superar las fronteras de puertas y fachadas. La seguridad urbana, ciudadana y alimentaria pueden entrar en riesgo si las acciones propuestas por el distrito no contemplan la energía, la presencia y saberes de la población anfitriona con su conocimiento del sector. Atravesar umbrales simbólicos, políticos, proxémicos, con o sin intención, tiene repercusiones no solo en la persona afectada (se da de modo diferente si se es mujer, hombre, transgénero, niño o niña, anciana o joven), sino también en el entorno de pareja, familiar, de amistad, entre colegas y congéneres. Sin duda, el hábitat es el escenario de intercambios, solidaridades y sororidades, pero también, a raíz de las políticas públicas de vivienda en construcción con en-

foque diferencial, debe ser un espacio que restituya la confianza para la restauración, el uso y el goce para toda la población.

Se analiza el acceso al hábitat ya que, desde la perspectiva de género, se hace fundamental establecer los diferentes momentos para ser como individuo y para ser en colectivo, en aspectos de movilidad, seguridad ciudadana y contexto ambiental. Si bien el gasto destinado a servicios de salud, educación, diversión, cultura, transporte y comunicaciones se encuentra ponderados dentro de la canasta familiar, es claro que garantizar el acceso a los mismos depende en gran medida de la localización cercana de equipamientos. Es claro, también, que la decisión de localización de hogares está mediada, entre otras variables, por el acceso a estos servicios: si no se tiene acceso a esos bienes y servicios,

los hogares deberán destinar un mayor porcentaje de los ingresos para atender estas necesidades.

El grupo de mujeres entrevistadas señala como principal motivo para la localización de su actual vivienda, la cercanía a estos bienes y servicios, particularmente porque no se dispone de recursos para atender estas necesidades en el hogar. En todos los casos la movilidad juega un rol importante en la decisión de localización: los gastos del hogar se pueden reducir o incrementar por el número de desplazamientos que deben realizar los hogares para las distintas actividades que realizan. Los resultados encontrados en la entrevista a hogares son consistentes con los correspondientes a la EMB 2012, aun cuando en este ejercicio se exploran solo algunas variables consideradas principales.

En la conquista de la autonomía buscada, existen aspectos del entorno y la cotidianidad que hacen que se rompa o se minimice la heteronomía que anula las posibilidades de decidir para sí y de encontrarse con otros: como el poder tomar la decisión de escoger el lugar de residencia por la cercanía con los equipamientos básicos y servicios urbanos relacionados con la vida cotidiana, cultivar las relaciones de vecindad, asistir periódicamente a las Casas CIO (el 44% de ellas fueron por primera vez el día de la entrevista), entrar en contacto con otras personas que viven casos similares (por ejemplo a través de los Centros de Respiro de apoyo a cuidadoras y cuidadores o las Casas Amigables relacionadas con temas de la salud sexual y reproductiva de las mujeres).

Aspectos de movilidad como los desplazamientos barriales, interloca-

les e intermunicipales en los diferentes medios de transporte inciden en los tiempos que la población podría destinar a otras actividades más personales. En las entrevistas se señala que la falta de dinero exige que tengan que hacer recorridos de hasta seis horas diarias a pie para ir, por ejemplo, a una atención médica. Caminar por las calles de la ciudad, de día o de noche, con un coche de bebé, una silla de ruedas o un carro de mercado da otra percepción de la ciudad: las calles en mal estado o mal adecuadas, y el miedo a ser violentadas o violadas en espacios públicos, descompone las circulaciones urbanas. Así, la movilidad se convierte en una razón para escoger el lugar de residencia pero también en la razón del distanciamiento con otro tipo de actividades.

Un 60% de las entrevistadas comentan que se adaptaría mejor viviendo en el centro ampliado en proceso de consolidación y en las zonas de mejoramiento integral, un 19% lo haría en el centro tradicional, un 13% prefiere veredas rurales y tan solo un 10% viviría en zonas periféricas de la ciudad (donde se localiza la mayoría de las viviendas en ejecución). Igualmente, la localización cercana a una fuente de ingresos se convierte en la clave para lograr una estabilidad. Y, aunque apenas se tocó el tema del contexto ambiental, no se puede desconocer la seguridad alimentaria y el derecho y cultura del agua.

Con respecto a las localidades con ruralidad, no había un alto porcentaje de mujeres rurales campesinas en Usaquéen o en Suba. En cambio, en Sumapaz, San Cristóbal y Usme se presenta un grupo signifi-

cativo a tener en cuenta a la hora de diseñar y construir las viviendas promovidas por el Estado. Esto demuestra que los proyectos habitacionales deben responder, al menos, a las dinámicas de periruralidad existentes. Dos proyectos incluidos en este estudio, la Plaza de la Hoja e Idiprom, representan las dos caras de la moneda en este aspecto: el primero, en la Plaza de la Hoja, el diseño (resultado de un concurso) busca encontrar soluciones registradas en el Plan de Desarrollo y aborda, de manera acertada, la flexibilidad de las unidades residenciales, el aprovechamiento de las cubiertas para cultivar, la consideración de las circulaciones productivas, junto con un diseño de lo urbano que promueve las relaciones vecinales y la seguridad en el espacio público. Por el contrario, en el proyecto de Idiprom (al menos en la lectura de los bocetos a los que se tuvo acceso) se desconoce el potencial del lugar donde se localiza y las características de los posibles habitantes, en cuanto a las posibilidades que ofrece diseñar en una topografía inclinada y con conexiones con el entorno rural para incrementar la productividad de los residentes. Se afirma que existe un gran desequilibrio entre los proyectos que no están siendo desarrollados bajo concursos abiertos, que dan créditos al esfuerzo por realizar proyectos de calidad para el centro ampliado y que deberían replicarse en los proyectos de la periferia.

La reformulación de los planes de desarrollo, ordenamiento e igualdad de oportunidades plantea un escenario fértil en Bogotá para procurar acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía,

tanto en zonas urbanas como rurales. Para desarrollar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se analiza cómo garantizar un horizonte que reconozca los requerimientos urbanos y habitacionales en concordancia con los distintos modos de habitar, incluyendo el énfasis hacia las mujeres. El Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, a través de sus tres ejes (la inclusión social, la relación y protección del agua, y la participación ciudadana), abre un nicho de acción relevante para las mujeres y la posibilidad de mejorar las condiciones de vida con apuestas innovadoras que surjan del diálogo de saberes, de las experiencias y del reconocimiento de cada contexto particular. El Plan de

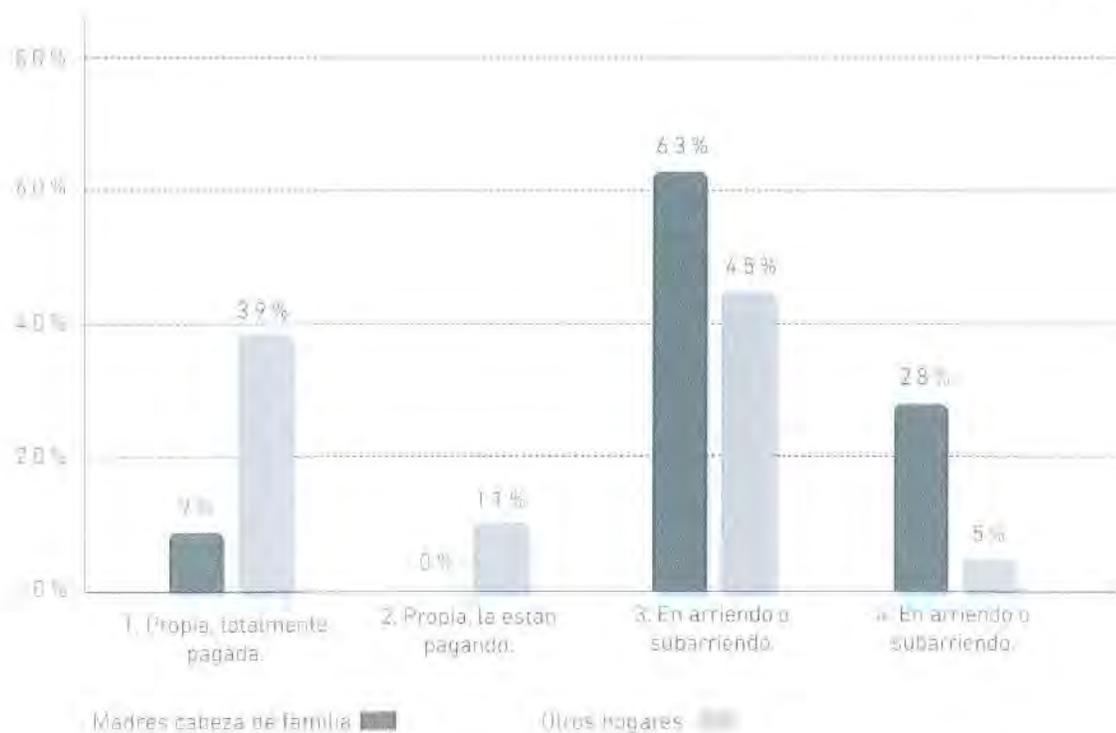
Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016, en revisión de manera paralela a este estudio por parte de la Secretaría Distrital de la Mujer (inaugurada este año 2013), tiene el fin de encaminar los procesos a seguir en los próximos años para hacer efectivo que se construya una ciudad incluyente.

A partir de los resultados obtenidos en las entrevistas se plantean una serie de acciones que buscan generar herramientas para hacer seguimiento en la eliminación de discriminaciones, documentadas y percibidas, contra las mujeres; de esta manera, se persigue garantizar los derechos a la tenencia, a la vivien-

da digna y adecuada, a una ciudad segura, al agua, a una cotidianidad libre de violencias y a la vida misma. Finalmente, ese planteamiento se traduce en recomendaciones que se espera que incidan en las políticas públicas de vivienda del Distrito, bajo la perspectiva de género y en las escalas espaciales urbana, colectiva, privada e íntima.

De los hogares identificados con mujeres jefas de hogar en áreas rurales (Gráfico 9), únicamente el 9% vive en una vivienda propia (30 puntos porcentuales menos que el resto de hogares rurales); se trata de una proporción de propietarias mucho más baja que la de los hogares con jefatura femenina en zonas urbanas,

Gráfico 15. Mujeres jefas de hogar en zona rural: tipo de tenencia de vivienda.



Fuente: Encuesta calidad de Vida 2011

sin cónyuge y que debe sostener a su descendencia menor de edad: 49% (vivienda propia pagada o pagándose). Mayoritariamente, estas mujeres (el 63%) viven en viviendas en arriendo o subarriendo (18 puntos más que el resto de hogares rurales).

Por la proporción de personas que viven en arriendo en las zonas rurales, se pueden enunciar dos hipótesis: por un lado, es posible que exista un déficit estructural de vivienda por las dificultades de conexión con los servicios públicos domiciliarios. Por otro lado, es probable que los ingresos de las personas que vi-

ven en las zonas rurales tengan los medios para adquirir una vivienda. De cualquier modo, los programas sociales de vivienda deben tener en cuenta el lugar y el modo de vida de estas personas para generar políticas de ayuda. No se puede, por ejemplo, ofrecer a estos hogares campesinos soluciones de vivienda ubicados en las zonas céntricas de la ciudad: queda al descubierto el problema de subsistencia.

La política territorial debería tener en cuenta, más bien, el desarrollo de vías de acceso y la extensión de las redes de servicios públicos.

Tales medidas permitirían que la población campesina de la ciudad pudiese sacar al mercado urbano más fácilmente sus productos, al tiempo que las redes de servicios públicos extendidas abaratarían el costo de la vivienda. Por tratarse de zonas rurales, una política de ayuda al acceso a una vivienda digna y enfocada particularmente a los hogares con jefatura femenina, mejoraría sustancialmente los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (sobre todo al eliminar viviendas inadecuadas para el alojamiento humano y sin acceso a los servicios públicos).

# 3.4

## ACCESO A LA INFORMACIÓN

Del anterior análisis se deben subrayar los retos que conlleva desarrollar una política de accesibilidad a vivienda VIS y VIP con enfoque de género. En primer lugar, la ausencia de información actualizada y exhaustiva impide una adecuada identificación de la población más vulnerable. La ausencia de visibilidad de mujeres jefas de hogar y, en particular, de mujeres en condición de discapacidad, en situación de desplazamiento y campesinas, impide una focalización adecuada. Un seguimiento a esta población es un requisito indispensable para avanzar en la disminución de la segregación económica y social de estos grupos. La dificultad que representa este reto reside en la multidimensional de los determinantes de la vulnerabilidad que varía, entre otros factores, según el lugar de residencia, la composición del hogar, los niveles de ingresos y la inserción laboral.

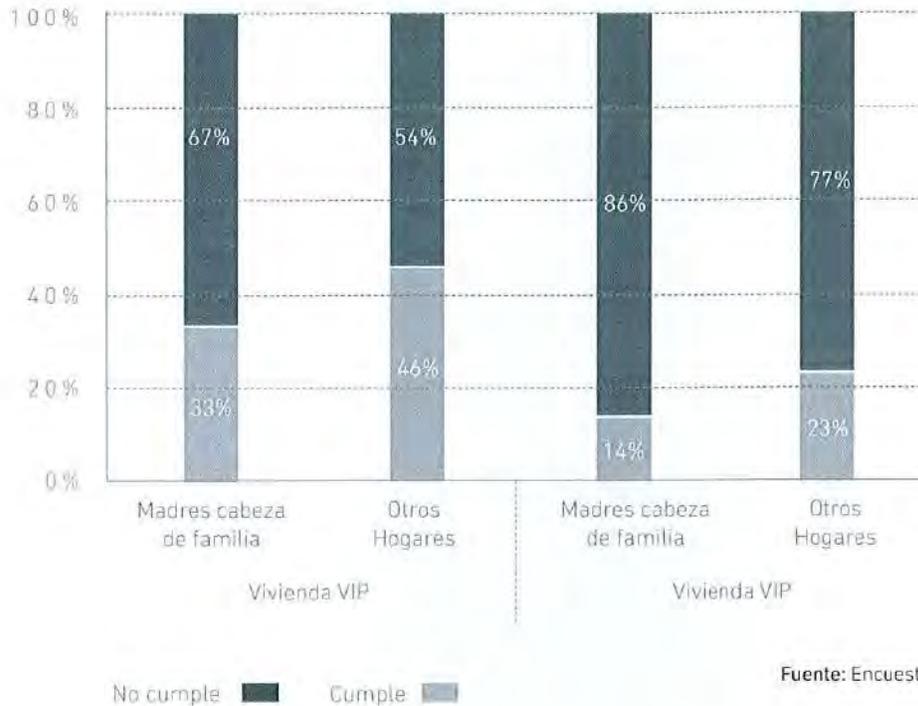
En segundo lugar, la política debe brindar las herramientas que permitan superar las dificultades propias de las poblaciones que se quiere favorecer. De la caracterización realizada en este estudio, se destaca que los ingresos constituyen la principal variable que diferencia la situación de los hogares de mujeres jefas de hogar con respecto al resto de hogares. Los ingresos pueden ser suficientes para satisfacer necesidades básicas, pero no lo son para hacer inversiones de mayor costo como lo es la adquisición de una vivienda.

En efecto, la capacidad de compra de vivienda de estos hogares es limitada. En el caso de las mujeres jefas de hogar, alrededor del 67% no cumple con los requisitos financieros para tener acceso a la vivienda de interés prioritario y el 86% de ellas no tiene los medios para acceder al pro-

grama de vivienda de interés social. Por otra parte, es indudable que el nivel de ingresos está relacionado con la inserción en el mercado laboral, lo que constituye una trampa de pobreza para el hogar en su conjunto. El empleo precario e inestable afecta el nivel de ingresos y frena la posibilidad de brindar salud, educación y vivienda adecuada a los miembros del hogar.

La caracterización realizada en este estudio constituye una etapa previa al modelo de priorización que se propone aquí mismo. Más de un tercio de las mujeres jefas de hogar se dedican a oficios domésticos y tienen menores posibilidades conseguir y mantener empleos estables con respecto al resto de hogares; de las mujeres en situación de desplazamiento, se mencionaron las dificultades para acceder a un empleo de calidad, en particular por los obstácu-

**Gráfico 16.**  
Capacidad de compra de vivienda de mujeres jefas de hogar en Bogotá.



Fuente: Encuesta Multipropósito para Bogotá (EMB) 2011

los frente a las ofertas en el mercado laboral urbano (falta de experiencia para los empleos disponibles, inexistencia de referencias laborales, etc.). Por último, con respecto a las mujeres con discapacidad, es necesario concentrarse en los problemas de discriminación laboral que pueden explicar las bajas tasas de participación laboral.

Estas conclusiones parciales abren una pista sobre la necesidad de brindar oportunidades de empleo y de generar posibilida-

des de ingresos, como instrumentos de primer orden que permitan mejorar la accesibilidad de las mujeres en mayor grado de vulnerabilidad a la vivienda adecuada: la asignación de vivienda puede convertirse en una estrategia de inserción laboral en la medida en que se articule con oportunidades de generación de ingresos. El éxito del programa de vivienda VIS y VIP depende de la sostenibilidad de la tenencia en el tiempo, para lo cual se debe evitar que el acce-

so a vivienda subsidiada o gratuita impida el aprovechamiento y el uso del entorno y de la ciudad<sup>19</sup>.

**19** Medida como el Porcentaje de hogares por los cuales la cuota de amortización no supera el 30% de los ingresos del hogar. Vivienda VIP 70 SMMLV; cuota mensual promedio estimada a 365.000 pesos y para Vivienda VIS 135 SMMLV; cuota mensual promedio estimada a 680.000 pesos

4



# MODELO DE PRIORIZACIÓN

# 4.1

## JUSTIFICACIÓN DEL MODELO

La política de VIS y VIP busca garantizar el acceso a la vivienda a población vulnerable. Por eso, la priorización en la asignación de las unidades habitacionales tiene justificaciones conceptuales, económicas y legales.

Desde el punto de vista conceptual, la focalización puede fundamentarse en la teoría de la justicia elaborada por John Rawls (Rawls, 1971). Según este autor, las desigualdades económicas y sociales son toleradas solo si benefician en mayor medida a las personas menos aventajadas de la sociedad. Se conoce lo anterior como el "principio de diferencia" que se encuentra subordinado a un segundo principio de "igualdad de oportunidades", que supone que todos los miembros de la sociedad están en pie de igualdad para acceder a funciones, bienes y servicios. Estos dos principios están a su vez subordinados al principio de libertad: los individuos tienen derecho a libertades fundamentales, compatibles con las libertades del conjunto.

Si se siguiera este orden de principios en la asignación de vivienda, se esperaría que la oferta de vivienda subsidiada estuviera abierta a todos. Una vez seleccionados quienes tienen un nivel equivalente de dificultad para acceder a una vivienda, se debe privilegiar a aquellos que están

en posición desventajosa en la sociedad, en acorde con el principio de diferencia. La asignación de vivienda bajo la Ley 1537 da prevalencia a estos últimos ya que estipula dar prioridad a ciertos grupos poblacionales, objeto de discriminación positiva.

La justificación de priorización o de focalización puede fundarse igualmente desde el punto de vista económico (Ocampo, 2008). A pesar de tener un costo más elevado, la mejor política de focalización es la universal ya que busca, entre otros temas, la provisión de servicios sociales básicos como un derecho asociado a la ciudadanía; además, esta intervención del gasto público contribuye a la generación de cohesión social. Sin embargo, desde la década de 1990, la política social ha dado un rol preponderante al instrumento de focalización del gasto; se justifica la concentración de los recursos para solventar los problemas de los más pobres y vulnerables, y se invoca la necesidad de un uso eficiente de los recursos por las limitaciones presupuestarias. De esta manera, se logra racionalizar el gasto público a la vez que se asegura que dicho gasto beneficie al que más lo necesita. Al presentar las políticas del llamado Consenso de Washington, algunos autores consideran "útil" esta

manera de hacer en la medida en que ese gasto esté bien focalizado (Williamson, 1990). Con base en lo anterior, la presente política de vivienda consiste en dar prioridad a los que tienen mayores dificultades para acceder a una vivienda, en un contexto en que los recursos para dar vivienda a la totalidad de la población son insuficientes.

Por último, desde el punto de vista legal existe un marco normativo que sustenta igualmente la focalización y la priorización del gasto. El artículo 13 de la Constitución Política de 1991 ordena al Estado, por un lado, promover "las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados"; y, por otro lado, proteger "especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan". Asimismo, las leyes 60 de 1993, 715 de 2001 y 1176 de 2007 definen la focalización como "el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable". Esas leyes otorgan al Conpes la responsabilidad de establecer los

criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios.

En el Conpes Social 022 de 1994 se hacía la distinción entre la focalización geográfica con instrumentos como la estratificación económica, y la individual al identificar los benefi-

ciarios en función de ciertas características. Los subsiguientes Conpes (40 de 1997, 55 de 2001, 100 de 2006, 117 de 2008) se centraron en establecer los lineamientos, la evaluación y las modificaciones del Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisbén), un instrumento de focaliza-

ción individual para la política social en Colombia. Mientras que el Sisbén se categoriza como un mecanismo de focalización individual, como variable de tipo proxy means test, mientras que la política VIS y VIP puede ser catalogada como un mecanismo de focalización por categorías.

<p>AUTOFOCALIZACION</p>	<p>"La auto focalización corresponde a esquemas que dependen de la decisión de un individuo de participar en los programas abiertos a la participación de todo el mundo".</p>
<p>FOCALIZACION INDIVIDUAL</p> <p>Means test</p> <hr/> <p>Proxy means test</p> <hr/> <p>Basada en la comunidad</p>	<p>"Los técnicos o administradores de un programa dado determinan la participación en los mecanismos de evaluación individual sobre la base de criterios como el estado nutricional del potencial beneficiario, la prueba de medios de subsistencia, o las características del jefe de hogar".</p> <p>"En la comprobación de medios de vida (Means test) se selecciona un conjunto de variables, generalmente el ingreso o el patrimonio, que comparadas con un punto de corte previamente establecido, determinan la condición de beneficiario".</p> <p>"La prueba de medios de subsistencia con variables proxy (Proxy means test), parte de variables consideradas relevantes y verificables, a las cuales asigna un puntaje para suministrar una aproximación de la capacidad de pago".</p> <p>"Un grupo de sus integrantes o sus líderes, -no directamente relacionados con el desarrollo del programa- son los que determinan quiénes adquieren la calidad de beneficiario".</p>
<p>FOCALIZACION POR CATEGORIAS</p> <hr/> <p>Geográfica</p> <hr/> <p>Grupo etario</p>	<p>"Las características comunes del grupo o conglomerado aparecen en relación a sus condiciones de vulnerabilidad, posición geográfica -residencia en un determinado barrio o zona-, factores demográficos como edad o género, etnia, estado civil, o condición de tenencia de la vivienda".</p>

Tabla 13. Mecanismos de focalización  
Fuente: Adaptado de DNP (2007).

# 4.2

## CONSTRUCCIÓN DEL MODELO

Con el ánimo de establecer un modelo de priorización, se tuvieron en cuenta variables que permiten identificar a potenciales beneficiarios en función de los criterios que dictamina la ley, de las características individuales y de los hogares, y de la inserción económica y laboral. Para cada una de estas dimensiones, la tabla siguiente presenta la desagregación de las variables utilizadas para hacer la priorización.

El primer subgrupo de variables está compuesto por lo estipulado en la Ley de Vivienda que define los beneficiarios potenciales y preferentes. Además de lo anterior, las variables complementarias tenidas en cuenta toman en consideración características de los hogares que se refieren a grupos etarios, ciclos de vida, compromisos vitales y relaciones entre individuos cuidadores y cuidados, tenencia de vivienda, e inserción eco-

nómica y laboral del jefe de hogar. Resulta pertinente enfocarse en el hogar ya que el grupo de personas que lo conforman comparten, por definición, una vivienda o parte de ella; la vulnerabilidad en materia de vivienda afecta a los miembros del hogar en su conjunto.

Para la priorización se procede a verificar si el hogar cumple con cada una de las condiciones incluidas en la tabla anterior; se asigna un punto si cumple la condición y ninguno en caso contrario. La sumatoria de las diferentes variables permite, al final, ver quién tiene prelación en la adjudicación de vivienda; aquellos con mayor puntaje constituyen la población a priorizar de acuerdo al modelo y las variables consideradas. Todas las variables tienen un mismo valor ya que no se procede a ningún tipo de ponderación.

Es importante tener en cuenta, además, otros criterios para el pro-

ceso de selección de beneficiarios bajo enfoque de género. La tabla 3 pone de relieve estas variables, que podrán ser igualmente consideradas al momento de proceder a la priorización; se incluyen condiciones que pueden afectar la accesibilidad a la vivienda: la violencia basada en género, la maternidad, la pertenencia a culturas sensibles y estados de salud particulares.

En las secciones subsiguientes se aplica el filtro propuesto tomando las variables mencionadas, a partir de la Encuesta Multipropósito para Bogotá (EMB). Posteriormente, se muestra el resultado de los estudios de caso presentados anteriormente.

POBLACIÓN INCLUIDA EN	Potenciales beneficiarias/os del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie SFVE (artículo 6 Decreto 1921 de 2012)
	Red para la Superación de la Pobreza Extrema - RED UNIDOS
	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales - SISBEN III
	Registro Único de Población Desplazada - RUPD
FACTORES DEL ENTORNO	Beneficiarias/os en forma preferente (artículo 6 decreto 1921 de 2012)
	Situación de desplazamiento
	Población afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias
	Habitantes en zonas de alto riesgo no mitigable
<b>VARIABLES COMPLEMENTARIAS PARA EL PROCESO DE SELECCIÓN</b>	
CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES DEL O LA POSTULANTE	Definidas por factores implícitos en los grupos etarios, ciclos de vida y compromisos vitales
	Jefe de hogar adulta/o mayor (65 años)
	En condición de discapacidad
	Personas en culturas sensibles
	Campesinas/os, indígenas, Afrodescendientes, rom, gitanas/os
CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR DEL O LA POSTULANTE	En la relación de la interdependencia cuidador/a - cuidada/o y conservar la propia autonomía
	Sin conyugue
	Mujer Jefa de Hogar
	Personas discriminadas en el hogar
	Personas analfabetas en el hogar
	Con dependiente(s) a cargo menores de edad
	Con dependiente(s) a cargo adultos mayores
	Con dependiente(s) a cargo con discapacidad
CARACTERÍSTICAS DE LA INSERCIÓN ECONOMICA Y LABORAL	No propietario de la vivienda
	En relación a la capacidad productiva
	Ingresos monetarios per cápita (menos de 1 SMMLV)
	Sin contrato laboral

Tabla 14. Variables consideradas para el modelo de priorización

Mujeres víctimas de violencias protegidas en el marco del Sistema Orgánico Funcional Integral y Articulador SOFIA (Ley 1257 de 2008 / Acuerdo 421 de 2009 / Decreto 166 de 2010)
Mujeres víctimas de Violencias Basadas en Género
Mujeres quemadas con ácido en el rostro
Definidas por factores implícitos en los grupos etarios, ciclos de vida y compromisos vitales
Mujeres jóvenes que aplacen su maternidad hasta terminar estudios universitarios de pregrado y posgrado (Asistidas en programas de PROFAMILIA, Centros Amigables y CIOM)
Personas en culturas sensibles que estén inscritas y/o sean reconocidas por redes debidamente organizadas y apoyadas o dispuestas por programas distritales en cada sentido
Líderesas, artesanas, madres comunitarias
Orientación sexual diferente a la heterosexual (Acdo 371/2009)
Tránsexuales, Intersexuales
Trabajadoras sexuales
Habitantes de la calle
Expresas/os, excombatientes, reinsertadas/os
(NO reincidentes con buena conducta referenciada por INPEC)
Por situación de salud que le signifique discriminación y/o segregación
Con VIH/SIDA
Con enfermedad crónica

Tabla 15. Variables para la priorización bajo enfoque de género.

# 4.3

## APLICACIÓN DEL MODELO DE PRIORIZACIÓN

Se procedió a la aplicación del filtro a 16.508 hogares de la EMB para verificar el cumplimiento de las variables complementarias de la tabla 5. Después de obtener el puntaje final para cada hogar, se crea un índice de vulnerabilidad de 0 a 100 por medio de la estandarización de la puntuación y de una función de riesgo<sup>20</sup>. Siguiendo esta metodología, los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad (cerca a 100) deben ser prioritarios en la asignación de vivienda. Como lo muestra la tabla 4, solo el 6% de los hogares

tiene un puntaje superior a 87%, es decir que acumula 5 vulnerabilidades a la vez; la mayoría de hogares (el 26,5%) concentra un puntaje superior al 47% (3 vulnerabilidades).

Los grados de vulnerabilidad se reparten de manera desigual entre las dimensiones consideradas (beneficiarios mencionados en la ley, características individuales, características del hogar e inserción económica y laboral). La tabla 5 muestra el número de personas que acumula alguna de las dimensiones de vulnerabilidad; al ser posible acumular varias dimensiones, los individuos están siendo considerados varias veces. Se obtiene que de los 16.508 hogares que tienen algún grado de vulnerabilidad, el 95% aguanta una vulnerabilidad por las características del hogar y el 71% por la inserción económica y laboral; las demás dimensiones tienen porcentajes inferiores. Al ser estas vulnerabilidades menos comunes en-

tre los hogares, es pertinente enfocar la priorización en las características atípicas que pueden estar afectando el acceso a la vivienda.

Para ilustrar la aplicación del filtro, se realizó el mismo ejercicio al calcular el puntaje que obtendrían los perfiles descritos en los estudios de casos. Para calcular el grado de vulnerabilidad, se dividió entre 12 la puntuación obtenida por cada individuo; en esta aplicación, se asigna un punto al individuo con alguna de las características estipuladas por la ley, un punto si tiene algún dependiente a cargo y un punto para el resto de las variables. Siguiendo esta metodología, Rosa, víctima de violencia de género, obtiene un porcentaje de vulnerabilidad del 75% (caso 1); Sonia, cuidadora de su hija en situación de discapacidad (caso 2), obtiene 67%; Carmen, mujer campesina y líderesa (caso 3), obtiene un grado de vulnerabilidad del 83%.

<sup>20</sup> La estandarización se obtiene al restar el promedio de la distribución al puntaje  $P$  obtenido por el individuo  $i$  y dividiendo lo anterior por la desviación estándar. La función de riesgo para establecer el grado de vulnerabilidad  $V$  del individuo  $i$  se consigue así:

Vulnerabilidad (%)	Hogares	%
10,6	225	1,36
19,0	1,947	11,79
31,6	3,674	22,26
47,7	4,382	26,54
64,4	3,504	21,23
78,1	1,778	10,77
87,6	703	4,26
93,3	229	1,39
96,5	53	0,32
98,2	13	0,08
Total	16508	100,00

Tabla 16. Grados de vulnerabilidad

Beneficiarios	Observaciones	%
Características Individuales	4896	29,7%
Características del hogar	15685	95,0%
Inserción económica	11719	71,0%
Características suplementarias	2204	13,4%
Por Ley	450	27,0%
Ninguna	225	14,0%

Tabla 17. Personas por dimensión de vulnerabilidad

VARIABLES POR DISPOSICIÓN DE LA LEY DE VIVIENDA EN LA ASIGNACIÓN DE VIVIENDA (Ley 1537 de 2012)		Caso 1	Caso 2	Caso 3
		Cumple	Cumple	Cumple
POBLACION INCLUIDA EN	Potenciales beneficiarias/os del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie SFVE (artículo 6 Decreto 1921 de 2012)			
	Red para la Superación de la Pobreza Extrema - RED UNIDOS	0	0	0
	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN III	0	0	0
	Registro Único de Población Desplazada - RUPD	0	0	0
FACTORES DEL ENTORNO	Beneficiarias/os en forma preferente (artículo 6 decreto 1921 de 2012)			
	Situación de desplazamiento	0	1	1
	Población afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias	0	0	0
	Habitantes en zonas de alto riesgo no mitigable	1	0	1

Tabla 18.1. Aplicación del modelo de priorización (casos 1 a 3)

VARIABLES POR DISPOSICIÓN DE LA LEY DE VIVIENDA EN LA ASIGNACIÓN DE VIVIENDA (Ley 1537 de 2012)		Caso 1	Caso 2	Caso 3
		Cumple	Cumple	Cumple
VARIABLES COMPLEMENTARIAS PARA EL PROCESO DE SELECCIÓN				
CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES DEL O LA POSTULANTE	Definidas por factores implícitos en los grupos etarios, ciclos de vida y compromisos vitales			
	Jefe de hogar adulta/o mayor (65 años)	0	0	0
	En condición de discapacidad	0	0	1
	Personas en culturas sensibles			
	Campesinas/os, indígenas, Afrodescendientes, rom, gitanas/os	0	1	1
CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR DEL O LA POSTULANTE	En la relación de la interdependencia cuidador/a – cuidada/o y conservar la propia autonomía			
	Sin conyugue	1	1	1
	Mujer Jefa de Hogar	1	1	1
	Personas discriminadas en el hogar	1	0	0
	Personas analfabetas en el hogar	0	0	0
	Con dependiente(s) a cargo menores de edad	1	0	0
	Con dependiente(s) a cargo adultos mayores	0	1	0
	Con dependiente(s) a cargo con discapacidad	1	0	1
	No propietario de la vivienda	1	1	1
CARACTERÍSTICAS DE LA INSERCIÓN ECONOMICA Y LABORAL	En relación a la capacidad productiva			
	Ingresos monetarios per cápita (menos de 1 SMMLV)	1	1	1
	Sin contrato laboral	1	1	1
	<b>Puntaje Total</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
	Puntaje de vulnerabilidad obtenido	75%	67%	83%

Tabla 18.2. Aplicación del modelo de priorización (casos 1 a 3)

5



# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

# 5.1

## NOTAS DEL SEMINARIO

La primera presentación estuvo a cargo de Robert Wiener, con una ponencia denominada *Estrategias para la producción de vivienda asequible y la realización de una inclusión económica y social*. Los aspectos tratados fueron los siguientes:

- Las condiciones que debe cumplir una vivienda asequible es el bajo costo, el tamaño adecuado, adaptable, de alta calidad, con seguridad en la tenencia, bien ubicada, que garantice servicios dentro y fuera del sitio. Entre los requisitos que debe cumplir el hogar para vivir en una casa de bajo costo, se tiene en cuenta el ingreso del hogar, el tamaño, el status a partir de la ocupación, de la edad, discapacidad, necesidades especiales, y si es comprador por primera vez.
- Muchos trabajadores como policías, bomberos, obreros, enfermeras, etc. que no pueden acceder al mercado de vivienda califican para el subsidio de vivienda. El subsidio es lo que hace asequible la vivienda. Hay cuatro formas de uso del subsidio: subvenciones, préstamos, créditos y deducciones de impuestos, asistencia gubernamental.
- Las organizaciones sin ánimo de lucro, compañías y gobiernos locales son los que construyen, rehabilitan, poseen y opera vivienda asequible.
- La vivienda asequible es sinónimo de "Smart growth", por su alta densidad, y por ser amigable con el tránsito, el peatón y la bicicleta. En el "smarth growth" además tenemos la idea de reciclar, la eficiencia energética, la provisión de servicios, y el mercado de vivienda.
- La vivienda asequible es el eje central para lograr la inclusión económica y social, y es la base de una comunidad sostenible, que debe hacer parte de las áreas de crecimiento de las ciudades como de áreas consolidadas. Se debe propender por una vivienda inclusiva que debe buscar evitar la "nymbización".
- Generalmente se construye la vivienda asequible de manera dispersa en los desarrollos urbanísticos y se mezcla con las viviendas del mercado, evitando agruparla en un solo lugar. Así mismo, al ser terminadas antes de las unidades de mercado, pueden ser vendidas o en alquiler, y se caracterizan por ser similares a las del mercado, y no tienen el mismo tamaño o mezcla de comodidades.
- Las alternativas para su producción en sitio son una compensación en sitio, asignación a otro suelo urbanizable, desarrollo de vivienda en otro sitio, o transferencia de crédito. Los incentivos para compensar los costos de los promotores pueden ser, bonos de densidad, diseño más flexible, o acelerar el proceso. La ubicación estratégica de la vivienda inclusiva incluye una jurisdicción amplia –ciudad o condado–, áreas de crecimiento, áreas consolidadas, áreas de renovación, áreas sujetas a valorización.
- Las estadísticas muestran que la mayoría de programas de vivienda inclusiva fueron adoptados desde 1990, que 8 de cada 10 programas están ubicados a lo largo de la costa la cual tiene los precios más altos, que los programas manejan en su mayoría un tamaño

entre 20.000 y 500.000 habitantes, que el 94% de los programas mezclan vivienda propia y en alquiler, que en la mayoría de los programas, se exige que el 10% o 15% sean asequibles, y que el objetivo de los programas son aquellos residentes que tiene entre el 30% y el 120% del ingreso medio por área media.

- El mínimo de años de asequibilidad de las viviendas es de 30 o 45 años para propietarios, y de 30 o 55 años para arrendadores, el bono de densidad es el incentivo más común en estos proyectos, y la compensación en sitio es la alternativa de construcción más común.
- Otras estrategias de zonificación y uso local del suelo, son las zonas superpuestas de vivienda asequible, fideicomisos de suelo de la comunidad, y bancos de tierras de la comunidad.
- Las estrategias de financiación local pueden ser los incrementos de impuestos por reurbanización y los fondos fiduciarios de vivienda. La rehabilitación de hogares existentes mantienen la comunidad en la comunidad. Al mejorar las condiciones de vivienda y mantener precios asequibles, se evita el desplazamiento de los residentes.
- Por último, se reitera que la vivienda asequible es el eje central para lograr la inclusión social y económica, aunque frecuentemente la gente se opone fuertemente. La llave para la participación es trabajar juntos, la justicia en la vivienda solo puede ser alcanzada cuando la gente se esfuerza unida.

Silvia Fernández estuvo a cargo de la segunda presentación, la cual

estuvo enfocada a los indicadores de inversión en igualdad de género y las medidas hacia políticas fiscales más equitativas. Los aspectos tratados fueron los siguientes:

- Comprensión de la política fiscal y del presupuesto público como herramientas que aseguran la eficiencia y eficacia de la acción estatal, definiendo prioridades económicas y quienes y cuánto van a contribuir al sostenimiento de la economía.
- La pregunta es ¿Cuánto invierten las entidades públicas en equidad de género? ¿Las instituciones públicas saben su inversión en equidad de género? ¿Las organizaciones de mujeres conocen cuanto invierten los gobiernos en este aspecto?
- Los indicadores de inversión de igualdad de género son una herramienta para mejorar la inversión y contribuir a la efectividad de la inversión pública. El indicador se obtiene de la suma del gasto de inversión de la entidad, agrupada en tres categorías (inversión focalizada a mujeres, inversión en corresponsabilidad social del cuidado de la Familia, e inversión en cultura de igualdad), sobre el gasto total de inversión.

$$IEG = \frac{\text{Total ejecutado en Género (FM + CSCF + CI)}}{\text{Total de Inversión ejecutada de la entidad - deudas}} \cdot 100$$

- Inversión en equidad de género (IEG):

$$EIEG = \frac{\text{Total ejecutado en Género (FM + CSCF + CI)}}{\text{Total Programado en Género (FM + CSCF + CI)}} \cdot 100$$

- Eficiencia del gasto en equidad de género (EGEG):
- La inversión focalizada a las mujeres se refiere, por ejemplo a proyectos de capacitación laboral o que promueven el empleo para mujeres. La categoría de corresponsabilidad social del cuidado de la familia se refiere a inversión de programas como por ejemplo la creación de centros de educación infantil en los centros de trabajo. La categoría de cultura de igualdad se refiere a la inversión en programas que promuevan cambios en la forma de pensar y actuar de la sociedad para alcanzar la igualdad de género.
- Se destaca que en países como Honduras o Bolivia no se alcanza el 1% de recursos públicos para programas destinados a la equidad de género

Por último se desarrolló una mesa de discusión en la que participaron Julio Miguel Silva, investigador en economía urbana, Mónica Sánchez investigadora en género, Teresa Ramírez investigadora en economía social y José Nicolás López investigador en política pública y Carlos Soto experto en política, modera el doctor Alejandro Rodríguez.

Con el fin de profundizar en los temas más importantes y que no se señalaron en la presentación del libro, se dio la palabra a los integrantes que hicieron parte de la consultoría.

Entre los aspectos más relevantes, Mónica Sánchez señaló que cuando se presentan las bases de referencia de los grupos focales, se inició con cuatro grupos y se terminó con siete grupos, lo que permitió entender otras dinámicas que no se encuentran fácilmente en las bases de datos de las encuestas

multipropósito ni de calidad de vida. En la diversidad de las mujeres hay unas diferencias por entender como la edad, si son jefes de hogar con cónyuge o sin cónyuge, resaltando en este aspecto la violencia en las mujeres no jefes de hogar, y es que las mujeres siguen siendo violentadas porque no tienen como acceder a otra vivienda.

Por otra parte las mujeres cuidadoras correspondían al 80% que no son de la atención de la sociedad. Se conformó un grupo focal denominado “mujeres en culturas sensibles” que se ven afectadas en diferentes maneras, como es el tema de salud, indigencia o demás, resaltando que existe una varianza en las respuestas a las preguntas realizadas.

En la priorización de las viviendas, considera importantes las víctimas de la violencia de género, lo cual condujo a evaluar si estamos preparados para asumir las diferencias de género en lo urbano y en la vivienda, debido a que hay una resistencia a este enfoque. Está en construcción y tomará años, pero señalo que la consultoría abre un campo de acción y desde esta mirada podemos construir una sociedad incluyente, entendiendo las barreras, y como asumirlas. Por último, si tenemos tanta diversidad de mujeres y de hogares, es necesario entender que las viviendas deben diseñarse de otra manera entendiendo la diferencia. Se aclara sobre la disposición de las mujeres para trabajar, que las mujeres están dispuestas a aportar de su tiempo y de su trabajo como parte del pago de la vivienda.

En el caso de Teresa Ramírez, las observaciones se enfocaron en las determinantes que se encontró en la población que se encuestó, y en algunos elementos fundamentales rela-

cionados con la recomendación de la vivienda no gratuita, debido a que la población quiere decidir sobre la localización de las viviendas, mas allá de tener vivienda propia. Hay unos elementos que afectan la carga económica de las familias, los cuales están condensados en seis aspectos principales: i) servicios públicos, que estarían resueltos en los primeros 10 años, pero que en el año 11 puede que no puedan sostener; ii) la educación de los hijos, y el acompañamiento de los equipamientos básicos a la vivienda; iii) el cuidado de hijos, la atención al hogar, y la construcción de un tejido familiar o social con los vecinos, que al no existir se tendría un gasto para atender la familia; iv) la capacidad de adquisición y economías locales al interior de estas comunidades; v) localización del empleo, el cual es de tipo informal y cercano a las viviendas.

En el caso de Julio Silva, se señaló que en la estimación del impacto financiero, se resalta que para los primeros 10 años en que las viviendas son estrato 1, el subsidio para servicios públicos es de \$12.000.000 el cual es muy alto. Si a este monto le sumamos el valor de la vivienda, se estaría subsidiando entre \$ 72.000.000 y \$162.000.000. Comenta que Bogotá debería hacer una comparación entre los programas de subsidio tradicional o el programa de vivienda gratuita. El paso de estrato a los diez años tendría menos impacto si en el corto plazo se elimina la estratificación socioeconómica, y en este sentido indica las siguientes razones para argumentar esto: i) estamos segregando la ciudad por ley, ii) estamos impactando el valor del suelo; iii) fue un instrumento eficiente para lograr coberturas de servicios, pero

cumplido este objetivo, ya no tiene validez; iv) No permite determinar el gasto público en servicios públicos ; v) estamos subsidiando unas edificaciones con unas características y no hogares. En este sentido, se resalta que hay que modificar la regulación de servicios públicos y encontrar mecanismos de focalización para que las personas de menores ingresos sean objeto de políticas públicas. Por último, se concluye que Bogotá cuenta con herramientas que tengan en cuenta el concepto de género.

En el caso de Carlos Soto, se señala que se quiere hacer una reflexión sobre la sostenibilidad de la vivienda dada el proceso de estratificación. Al otorgar una vivienda “regalada”, se ataca una consecuencia de la vulnerabilidad de los hogares y no sus causas, y estas se sitúan principalmente en la inserción económica y laboral. Las encuestas demuestran que las personas rechazan el otorgamiento de una vivienda en el caso de cambiar la estratificación de las viviendas. Si se comparan los hogares con mujeres cabeza de hogar se denotan diferencias marginales con otros tipos de hogar, siendo la principal diferencia, los niveles de ingreso y de empleo: los indicadores evidencian diferencias a favor de los hombres. Existen obstáculos que impiden el acceso a las mujeres a formas de empleo de calidad. Se recomiendan dos políticas orientadas a la inserción laboral: i) Que las viviendas permitan el uso mixto, y el desarrollo de actividades productivas como el cuidado de niños; ii) mejoramiento del entorno y acceso a centralidades económicas. Por último, en el modelo de priorización se hizo un ejercicio en el cual se utilizaron variables y categorías contempladas en la ley, ob-

teniendo un puntaje de 0 a 100 en el que se obtuvo una tabla de vulnerabilidad de hogares.

En el caso de Nicolás López se hacen unas precisiones de orden metodológico en la investigación: i) la falta de información que permita observar el concepto de género, dado que se vincula al concepto de mujer lo cual implica un sesgo. ii) las pretensiones del proyecto era evaluar el impacto posible que podía tener el otorgamiento de viviendas gratuitas; iii) el impacto de la re-estratificación en diez años. Esto era necesario revisarlo sobre las consideraciones de ley 1537, la cual define los beneficiarios a veces sin saber si son los más pobres. Para el caso de Bogotá se tomó la encuesta de SISBEN 3, y se evidencio que no hay una diferencia sociodemográfica entre la población beneficiaria y la población "anfitriona" del lugar. Se realizaron unas entrevistas a las personas que viven en las zonas de ubicación de los proyectos con el fin de indagar su opinión. Como resultado general se obtuvo que se tiene problemas de seguridad, de ruido, de acceso de crédito. Así mismo el 60 % de los encuestados señaló que la llegada de nuevas personas traería beneficios como inversión, y vivificar los entornos. El 40% lo veían negativamente, lo cual se correlaciona es que el tipo de personas que llegan podría traer mayores problemas. En el caso de los beneficiarios, se evidenció la dificultad al acceso al crédito de las mujeres. Se piensa que los beneficiarios son desplazados, anclado a una estigmatización de ellos, y por lo tanto que su llegada altera las condiciones del lugar. Por otro lado, debido a que los proyectos están en los lugares mejor ubicados implica que la re-estratifica-

ción en el año 10 conlleva el aumento en los gastos. El mayor impacto que se tiene en estos proyectos, es el que se tiene sobre la oferta y demanda de servicios urbanos, que se traduce en una mayor competencia por ellos.

De parte del público y de los demás expositores, se resalta lo siguiente:

Silvia Fernández señala que hay dos aspectos que llaman la atención: i) la gratuidad, y la necesidad de este tipo de políticas, dado que no hay nada gratuito, y lo que evidencia son unos compromisos electorales. ¿Porque no hay gratuidad? La variable que regula la relación entre el capital industrial y financiero es el salario, el cual incluye un excedente que se extrae de la sociedad al no pagarse el salario correspondiente a la reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, el trabajo que hace la sociedad para la producción de bienes y servicios no está compensado por el ingreso, y por lo tanto la política de vivienda no es gratuita, toda vez que ya la están pagando las personas que están en condiciones de pobreza. En este sentido es necesario transparentar la subvención es una reposición de una deuda. ii) por otro lado es interesante la dignificación del trabajo, del ser y de la familia, mediante la cuantificación de la gratuidad, y por lo tanto que se reconozca el trabajo de las personas así sea informal, y que se reconozca su derecho a un espacio para convivir.

Andrea Arboleda (Subdirectora de Información Sectorial-Secretaría del Hábitat) indica que es importante reflejar las limitaciones de las fuentes de información y las dificultades metodológicas de la información. Es necesario identificar el mapa institucional en el que se postulan los proyectos y

se aprueban y así mismo revisar las escalas de análisis. Adriana García, profesional de la Secretaría de Planeación plantea las siguientes preguntas: ¿Cómo se puede superar las barreras para movilizar la población entre los distintos sectores de la ciudad? ¿Cómo incluir en la oferta de VIP los diseños arquitectónicos diferenciales? ¿Qué recomendaciones se puede hacer a otras comunidades de género para el acceso de crédito?

Como respuesta, se señala por parte del equipo consultor que es necesario subsidiar a las familias para su movilización a sectores con mejores oportunidades, generando compromisos por parte del Estado. Es necesario encontrar a los anfitriones para preguntarles sobre la situación actual del barrio, con el fin del reconocimiento del otro para lograr la movilización. Para la segunda pregunta, es necesario evaluar si el diseño está pensado desde el enfoque de género y de los derechos de las mujeres. En concreto, se debe tener en cuenta la flexibilidad, el área y la tipología, el espacio público, el entorno. Respecto a la tercera pregunta, es necesario tener en cuenta la diferenciación.

Por último, el Subsecretario de Información y Estudios Estratégicos, señala que al inicio de la jornada se partió del interrogante de si la entrega de viviendas gratuita soluciona la pobreza. La conclusión es que no. El problema de la pobreza es un tema de reconstrucción de tejido social, y el aseguramiento de un ingreso. La vivienda es un factor que mejora ese ingreso disponible. Este seminario ha puesto a disposición de todos, información que permite medir los impactos de las políticas públicas con enfoque diferencial.

## SEMINARIO

Como cierre del proyecto se realizó un seminario el día Martes 17 de Diciembre de 2013 en el Centro de Convenciones AR ubicado en la Calle 113 # 7-80 piso 2 desde las 8:30 AM a las 4PM. El evento contó con

la participación de dos expertos internacionales en temas de pobreza, exclusión y género; Dr. ROBERT J. WIENER, Geógrafo con Maestría y Doctorado en Planeación Urbana y Regional de la Universidad de Cali-

fornia en Berkeley y Los Ángeles respectivamente y SILVIA FERNÁNDEZ CERVANTES Trabajadora Social con Maestría en Desarrollo Humano Sostenible y Especialista en Presupuestos Sensibles al Género.

## CRONOGRAMA DEL SEMINARIO

Horario	Actividad	Ponente
7:30-9:00 AM	Inscripciones	
9:00-9:30 AM	Presentación del Seminario	Liliana María Ospina Arias Secretaría Distrital de Planeación Martha Lucía Sánchez Segura Secretaría Distrital de la Mujer
9:30-10:15 AM	Ponencia 1 Indicadores de Género	Silvia Fernández Cervantes Coordinadora del área de Género, Políticas y Presupuestos Públicos del Colectivo Cabildo
10:15-11:00 AM	Ponencia 2 Vivienda y Subsidios	Robert Wiener, PhD Director de la Coalición para la Vivienda Rural de California
11:00-11:30	Preguntas	
11:30-12:30 AM	Presentación Libro	SUBSIDIOS, ACCESIBILIDAD Y SEGREGACIÓN EN BOGOTÁ: Un análisis con enfoque de género a partir de la Ley de Vivienda 1537. Alejandro Rodríguez, PhD
12:30 PM	Almuerzo Libre	
2:00 PM	Mesa de Discusión	Investigadores Carlos Soto, PhD - Investigador en Economía Política Julio Miguel Silva - Investigador en Economía Urbana Mónica Sánchez - Investigadora en Género Teresa Ramírez - Investigador en Economía Social José Nicolás López - Investigador en Política Pública
4:00 PM	Cierre	Secretaría de Planeación Ariel Carreño Director de Estratificación

# 5.2

## SOBRE LOS PONENTES

### SILVIA AMPARO FERNÁNDEZ CERVANTES

Silvia Fernández Cervantes, licenciada en Trabajo Social de la Universidad Mayor de San Andrés, cuenta con una maestría en Desarrollo Humano Sostenible en la Universidad Andina Simón Bolívar y una especialización en Presupuestos Sensibles al Género en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Su labor se ha centrado en planificar, desarrollar y hacer seguimiento a planes, programas y políticas públicas que involucren una reforma a la tributación, la fiscalización y los beneficios relacionados a las mayorías populares inmersas en situaciones desfavorables como la pobreza, la discriminación y exclusión, donde destaca su perspectiva de género. Ha ejercido como docente en varias instituciones, entre las que se encuentran el Colectivo Cabildeo, del cual es socia y fundadora, ONU Mujeres, el Fondo de Desarrollo para las Naciones

Unidas para la Mujer y la Universidad Andina Simón Bolívar. Silvia cuenta con más de 20 publicaciones, entre libros, artículos, cartillas y cuadernos de trabajo (*Análisis de género en la política tributaria y la seguridad social en Bolivia*, *Discursos de género en el proceso constituyente tipo de estado*). Asimismo, ha sido expositora en diversas conferencias en países como México, Perú, Ecuador, República Dominicana, Panamá, Brasil, Venezuela, Colombia, Suiza, Austria y Estados Unidos.

### ROBERT J. WEINER

Robert J. Weiner comenzó su trayectoria obteniendo un B.A en Geografía de la Universidad Connecticut. Actualmente, cuenta con un M.A en Planeación Urbana y Regional de la Universidad de California y un Ph.D en Planeación Urbana de esa misma universidad. Su trabajo se ha desarrollado en torno a al problema de vivienda, especialmente en relación

a las poblaciones con pocos ingresos y las comunidades inmigrantes. Es fundador y director ejecutivo de la Coalición Californiana para Vivienda rural, donde jugó un papel crucial en el desarrollo de la política federal y estatal, gracias a lo que se lograron subsidios en programas de asistencia en la renta, construcción, rehabilitación y preservación de vivienda asistida. Asimismo, ha sido consultor y director de varios proyectos de vivienda. Entre estos, se destaca su labor en el Comité Comunitario de Acción del Suroeste de Oregón, donde recaudó dos millones de dólares que fueron destinados a construir hogares geriátricos, mejoramiento de alcantarillado en comunidades necesitadas y asistencia técnica a comunidades rurales. Algunas de sus publicaciones y reportes profesionales son *Operation of Farm Labor Housing in California: A Survey of Farmers/Ranchers* y *Housing in Rural America: Building Affordable and Inclusive Communities*.

# 5.3

## DESMONTAR Y CONSTRUIR

Si bien en este documento se sugieren áreas y entornos para localizar algunos de los proyectos de vivienda VIS y VIP bajo el enfoque de género, para efectos que no se genere el fenómeno NIMBY y como parte de la etapa de diseño, de acomodación y de convivencia, se propone que se realicen talleres de recorridos exploratorios con la idea de establecer vínculos entre la población nueva y original de esos territorios. La vivienda, pensada y proyectada a varias manos, no solo puede consolidarse como la puerta a una calidad de vida digna sino también convertirse en una herramienta consensuada para hacer seguras las ciudades. Es así como la selección de los lotes donde se deberían construir las viviendas VIS bajo ese sentido integrador adquiere otros sentidos si desde la misma decisión de ubicarlos se motiva la participación de las comunidades beneficiarias y anfitrionas.

Las entrevistas realizadas durante este estudio no hacen parte de los protocolos de inscripción para los subsidios, no se limitan a las tres listas de base (Red Unidos, Sisbén y RUPD), ni se requieren constancias de afiliación al sistema de salud o reconocimiento de estado de salud que adviertan de enfermedades o disca-

pacidades. Bajo estas características y con la intención de convocar abiertamente a mujeres del común, las entrevistas permitieron entrever tanto anhelos como cohibiciones y problemáticas ligadas en el binomio vivienda y género. El grado de empoderamiento (nulo o máximo) de las mujeres entrevistadas y su experiencia como habitantes de viviendas o participantes de procesos habitacionales gestionados a su favor, permite avizorar caminos que podrían ser replicados para aquellas que tienen miedo a desprenderse de yugos por la incertidumbre que implica el cambio o para las que aún no despiertan a la posibilidad de conseguir su autonomía como mujeres.

La concepción, elaboración y tenencia de la vivienda es para las mujeres una tarea que no comienza ni termina con este proyecto. Este estudio traza direcciones de arranque, pero exige, a futuro, compromisos institucionales y ciudadanos que orienten, dinamicen y hagan realidad los desafíos visibilizados que garanticen la vivienda. Consultar, escuchar y atender de manera recíproca las voces de quienes se han visto afectadas es una manera de generar la confianza perdida en las acciones promovidas por el gobierno, en

acompañamiento con la recién creada Secretaría Distrital de la Mujer.

### ELIMINAR BARRERAS

Las barreras de las mujeres de acceso a una vivienda adecuada y a un entorno seguro, vistas desde la institucionalidad y la sociedad, incluyen las siguientes categorías:

#### Barreras institucionales

La oferta de vivienda VIS y VIP se concentra en unas localidades sobre otras y está extrapolando la ciudad. Es necesario que exista se ofrezcan intervenciones de tipo habitacional en todas las localidades de Bogotá (incluida Sumapaz) y en igualdad de oportunidades.

Las propuestas tipológicas de las viviendas VIS y VIP en ejecución desconocen la diversidad de la composición y características de los hogares; es claro que no basta con definir un mínimo económicamente viable cuando se trata de hogares extensos, con las consecuencias que ello trae para sus habitantes. Si bien las personas se acomodan en la vivienda que tengan, y para una parte de las entrevistadas cumple con sus necesidades, el lugar de residencia es un

escenario provocador de fenómenos que se ensañan contra las mujeres.

Al priorizar la vivienda en Bogotá para la población desplazada a nivel nacional se tiende a desatender a la población local, lo que resta oportunidades para esta en una suerte de desplazamiento intra-urbano. Se incrementan, además, los asentamientos urbanos con las problemáticas asociadas a la concentración en masa y se aumenta el alejamiento de la población rural con el campo (lo que puede afectar la seguridad alimentaria futura de estas familias).

La medida de eliminar los hogares unipersonales de la lista de potenciales beneficiarios castiga, particularmente, la autonomía de las mujeres en cuanto son excluidas de los programas de vivienda por ser solteras, viudas sin descendencia o con hijos independientes, y a las mujeres que aplazan o niegan la maternidad.

### Barreras sociales

La desigualdad salarial entre hombres y mujeres impide que ellas puedan acceder tanto a la tenencia como al sostenimiento de la vivienda. El costo del arriendo es exagerado para las condiciones de inestabilidad laboral que enfrentan las mujeres. En este estudio se identifica una segregación en la compra o arriendo de vivienda que afecta a los hogares con jefatura femenina, monoparentales, con menores de edad y con algún integrante con discapacidad.

En este sentido, se subrayan algunas acciones afirmativas iniciales que pueden servir de arranque de muchas otras que surgirán del diálogo permanente con la sociedad, y

en particular con grupos organizados de mujeres:

- Promover concursos de VIS y VIP que, por un lado, permitan ver resultados del enfoque de género aplicado a la práctica de la planificación, y que, por otro lado, involucren a mujeres profesionales (ocultas tras la sombra del status quo) que detonen y fortalezcan un pulso propio de mujeres.
- Estimular y apoyar propuestas de colectivos organizados como los de lideresas o de cuidadoras de personas con discapacidades, bajo el formato de iniciativas de cooperación interinstitucional, académica y privada para zonas centrales y de periferia urbano-rural.
- Hacer un seguimiento del tipo de vivienda en los casos de violencia sexual y de embarazos adolescentes: verificar tipos de hogares, parentesco con la víctima, número de dormitorios, número y tipo de personas durmiendo en el mismo dormitorio, y número de personas por sexo, edad y tipo de discapacidad si la hay.
- Por el tiempo de dedicación que exigen, se hace necesario compensar las labores domésticas con facilidades habitacionales (a definir el tipo y el modo); este trabajo se debe entender según lo estipulado en la Ley de Economía del Cuidado: como parte del músculo económico nacional. Se deben también tener en cuenta las labores sociales, que comprometen tiempo y energías en resolver asuntos de la comunidad, y resultan útiles para tejer los lazos de vecindad y las redes de apoyo mutuo básicas para la inclusión.

## NIVELANDO EL JUEGO

Aparte de las pautas descritas a lo largo del documento, se listan a continuación las recomendaciones más puntuales, con miras a las políticas públicas de vivienda.

- Repensar, redefinir y reconfigurar el concepto VIP, ya no desde lo netamente económico que supedita a una aéreas mínimas, sino como un espacio habitacional de transición que resuelva asuntos urgentes. Este tipo de vivienda debe entenderse como una solución temporal y preámbulo de las VIS, y que el paso de una a otra no sea excluyente.
- Exigir flexibilidad y variedad en las tipologías ofertadas por los diseñadores de las viviendas; es importante tener en cuenta variaciones por el número de habitantes, crecimiento o decrecimiento del hogar, opción de ensamblaje de unidades (de costado o en altura), facilidades en la distribución interna, y montar la posibilidad de espacios productivos en todos los pisos.
- Establecer a las víctimas de violencias basadas en género en el mismo nivel de valoración que las víctimas por desplazamiento; de esta manera, se garantiza, de una manera restaurativa, el acceso a la vivienda que ofrece el Estado a las mujeres.
- Para darle continuidad a un proceso que permita garantizar a las mujeres el acceso a la tenencia, a la vivienda y al hábitat, se requiere construir una agenda conjunta de las instituciones del gobierno con las diferentes organizaciones

de mujeres; esta actuación debe abordar la complejidad del proceso y buscar vías concertadas con las mismas mujeres en la toma de decisiones, la planificación y la formulación de programas y proyectos que sustenten las apuestas que surjan en adelante.

### **Corto plazo**

Las recomendaciones enfocadas a las VIP y VIS en proyectos en ejecución con solicitudes de concesión en curso se enumeran a continuación.

- Desarrollar talleres permanentes sobre derechos de las mujeres, derecho a una vida libre de violencias, derecho a la vivienda adecuada, derecho al hábitat, derechos conyugales y de familia, derecho a heredar y ser titular de bienes.
- Asegurar que la titularidad de las viviendas sea de las mujeres; en el caso de no ser no son jefas de hogar, las mujeres deben compartir la tenencia con la pareja.
- Se recomienda incluir la opción de jefatura compartida en los formularios de captación de datos.
- Convocar a los grupos focales constituidos en las localidades de Bogotá que hayan asistido al programa regional Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas convocado por la Red Mujer y Hábitat Colombia; esta convocatoria debe generar talleres de encuentro y socialización entre los grupos anfitriones y beneficiarios de los proyectos de vivienda, con el fin de identificar problemáticas comunes del entorno y crear una plataforma vecinal.

- Es urgente que las viviendas en desarrollo y sus entornos inmediatos sean adecuados para recibir a habitantes que tengan o puedan llegar a sufrir una o múltiples discapacidades.

### **Mediano plazo**

Estas medidas se orientan a las próximas convocatorias de licitación de los diseños arquitectónicos de las VIP y VIS y sus entornos.

- Promover un concurso de ideas de agrupaciones de vivienda con enfoque de género que de pistas, desde la creatividad y capacidad técnica de quienes participen en él, para resolver asuntos de orden económico y sin perder las calidades espaciales; es básico que el diseño se enfrente a problemáticas locales de multiculturalidad y a otras maneras de habitar.
- Desarrollar proyectos de vivienda en las franjas residuales por afectaciones viales que dejan culatas continuas sobre las calles con nichos hoy abandonados, refugio de ladrones y convertidos en basureros, que para el tránsito peatonal genera alto riesgo de día y de noche para todas y todos.

### **Largo plazo**

A continuación se enumeran las recomendaciones enfocadas en consolidar mecanismos de ajuste sensibles a los cambios y fenómenos sociales emergentes.

- Crear un laboratorio de diseño de vivienda, promovido por el Distrito y que trabaje de la mano del

Consejo Consultivo de Mujeres, las Casas de Igualdad de Oportunidades, las escuelas de arquitectura y urbanismo de la ciudad y las empresas privadas. El objetivo es consolidar criterios actuales y pertinentes con las dinámicas sociales que se identifiquen con el paso del tiempo; estas pautas deben ser de orden espacial, público, colectivo, privado e íntimo, como una guía para la supervisión de las curadurías urbanas que materialice el enfoque de género tanto en proyectos de intervención públicos y privados.

- Formular un concurso periódico de diseño y ejecución de proyectos habitacionales a mediana y gran escala para equipos liderados por mujeres arquitectas, paisajistas y urbanistas. Este reto debería: generar empleo a las mujeres de todos los niveles como acción afirmativa; oxigenar la oferta que promueve el Estado en términos espaciales, estéticos y de programa, desde la perspectiva de las mujeres; y consolidar las estrategias proyectuales, de gestión y de participación que aseguren la materialización el enfoque de género en las políticas públicas de vivienda.

## **RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

Los estudios de caso analizados muestran los desafíos que implica la asignación de vivienda a población vulnerable e invitan a pensar en el diseño e implementación de medidas que permitan la sostenibilidad y la permanencia en las viviendas asignadas. Para esto, los proyectos VIP

deben ser pensados de forma articulada junto instrumentos que faciliten y promuevan la generación de ingresos para los hogares beneficiarios. Es así que la cuestión final se centra en encontrar la manera en que las nuevas viviendas y los nuevos espacios urbanos pueden servir de apoyo a la generación de ingresos de las familias que las ocupan.

La solución a este tema puede abordarse desde dos perspectivas no excluyentes: una primera que consiste en pensar el proyecto de vivienda mismo como un espacio para la generación de ingreso; y otra que toma en consideración el tejido económico y social en el cual se ubican las unidades habitacionales. Estos dos ejes de acción deben acompañarse de intervenciones complementarias que apunten a mejorar las acciones de comunicación alrededor del proyecto y desde un enfoque de género, a adaptar las viviendas a las necesidades de sus propietarios, a crear entornos y equipamientos adecuados y suficientes, y a fomentar la participación comunitaria para la convivencia.

El primer enfoque supone pensar la manera en que las viviendas pueden ser utilizadas a la hora de implementar proyectos productivos. Los proyectos VIP deben integrar la dimensión económica ligada a la vivienda y convertirse en un instrumento para empoderar a las mujeres. De las 555 mujeres encuestadas en las Casas de Igualdad de Oportunidades, el 44% no aceptaría una vivienda gratuita sabiendo que en 10 años podría cambiar a un estrato 3 o superior. Tal resultado es sintomático de la incertidumbre de estas personas en lo que respecta a la generación de ingresos en el futuro.

La encuesta también puso de relieve que un alto porcentaje de mujeres trabajan desde sus hogares. Existen estudios sobre hogares, viviendas y establecimientos comerciales que han puesto en evidencia que hay un número importante de unidades económicas dentro de las viviendas<sup>21</sup>. De allí se extrae la referencia a unidades de doble propósito o "Viviendas de Uso Mixto" (VUM), definidas como un espacio habitado donde se combinan simultáneamente los usos de vivienda y de actividad económica. En varios sectores de la población colombiana, la propiedad de una vivienda constituye un pilar de la economía familiar. El ejemplo paradigmático de esta situación es la construcción de segundas y terceras plantas a las casas, generalmente autoconstruidas, para generar rentas ligadas al arriendo de apartamentos y locales comerciales o bien para adecuar espacios para la fabricación de productos.

En la misma óptica del uso mixto de viviendas, el teletrabajo constituye una alternativa. Según la definición del Ministerio de Trabajo, "el teletrabajo es una forma de organización laboral que se efectúa en el marco de un contrato de trabajo o de una relación laboral dependiente, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el contacto entre el trabajador y el empleador, sin requerirse la presencia física del

trabajador en un sitio específico de trabajo"<sup>22</sup>. La ley 1221 de 2008 regula dicha modalidad y garantiza los derechos y deberes de las personas trabajadoras y de sus empleadores.

La inserción laboral es posible no sólo habilitando espacios para el ejercicio de actividades productivas, también lo es si se eliminan otro tipo de obstáculos que impiden la participación en el mercado de trabajo. El cuidado de niños y adultos mayores y otros oficios del hogar, por ejemplo, frenan la tasa de participación laboral de las mujeres. Una manera enfrentar dicha problemática es dedicar espacios comunes de los inmuebles para que se lleven a cabo estas actividades. Al mismo tiempo es posible generar oportunidades de trabajo, si dichas tareas son confiadas a los y las habitantes de las viviendas. Al respecto es importante señalar que la ley 1413 de 2010, incluye disposiciones para "la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales", siendo uno de los objetivos "medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país". El reconocimiento del aporte económico de estas tareas permite, además, valorizar la función social de las personas que las ejercen, asignar un valor de mercado, para su reconocimiento económico. La inserción laboral de este tipo de estrategia es entonces doble, desde la perspectiva de quien puede salir a trabajar, como desde la persona que ejerce alguna de las actividades

---

21 Ver, por ejemplo, el estudio interinstitucional realizado por Colciencias, UCPR, UTP, Vida y Futuro (2005).

---

22 Disponible en la página web del Ministerio de Trabajo: <http://www.mintrabajo.gov.co/teletrabajo.html>

de cuidado. En esta lógica, el diseño arquitectónico de los proyectos debe entonces contemplar espacios físicos que apoyen, en el marco de procesos participativos, la creación de empresas y la generación de ingresos. Estos espacios comunitarios podrían configurarse como espacios para el cuidado de niños (bajo el modelo y los criterios específicos de madres comunitarias, por ejemplo), discapacitados y adultos mayores. De igual manera, pueden adaptarse locales para la producción y /o comercialización de productos. En este marco, el acompañamiento institucional es pieza maestra del engranaje. Aunque las iniciativas deben venir de los habitantes, el distrito por medio de políticas activas de generación de ingreso puede intervenir apoyando los procesos de emprendimiento y fortalecimiento de actividades productivas mediante capacitaciones y facilitando el acceso a créditos para inversión.

Un segundo enfoque para pensar la articulación entre vivienda y generación de oportunidades económicas consiste en considerar el entorno económico y productivo de las localidades donde se ubican los proyectos de vivienda. La identificación de las centralidades económicas y de empleo de la ciudad permite localizar las oportunidades de generación de ingresos. Establecer las posibilidades de empleo en barrios aledaños a la zona de ubicación de los proyectos de vivienda puede aumentar las posibilidades de inserción laboral. La encuesta realizada a mujeres que frecuentan las casas de igualdad de oportunidades mostró que muchas de las actividades de las mujeres se realizan en un perímetro cercano en el lugar de residencia. Esta

realidad debe ser tomada en cuenta al momento de pensar en potenciales fuentes de ingreso.

Además de las estrategias de generación de ingresos, existen ejes de acción complementarios que se deben inscribir dentro de la voluntad de garantizar el acceso y la sostenibilidad de los hogares en las viviendas asignadas. Un primer punto debe reforzar la comunicación con enfoque de género. Las mujeres presentadas en los estudios de caso tienen varios puntos en común. Además de la situación de precariedad económica, de discriminación social y su afán por mejorar sus condiciones habitacionales, ninguna de ellas conoce los trámites a seguir para la obtención de subsidios de vivienda que ofrece el distrito. Los datos de la encuesta hecha en las casas de igualdad de oportunidades muestran que el 78% de las mujeres no conoce la existencia o los criterios necesarios para solicitar viviendas o subsidios. También resulta necesario emprender acciones de comunicación en los vecindarios de los proyectos VIP. Como lo indica la encuesta realizada en el vecindario donde se van a construir los proyectos, existe desinformación sobre el tipo de construcción y las condiciones de las poblaciones que van a ocupar las viviendas. Esta falta de información refuerza el fenómeno NIMBY existente en los vecinos de las futuras VIP.

Otra acción debe enfocarse en adaptar las viviendas a las necesidades de sus propietarios. Por su conformación e historia, las necesidades de las familias beneficiarias de las VIP son diversas. Por ejemplo, las madres con varios hijos menores a cargo re-

quieran de mayor espacio para vivir, los hogares con jefes de hogar discapacitados necesitan de ciertos espacios adaptados dentro de la vivienda, etc. En ese sentido la oferta de soluciones de vivienda no puede ser homogénea. Esto es, una vivienda de la misma superficie y con los mismos terminados para todo el mundo. Si bien muchos de los diseños de las VIP para Bogotá ya están hechos, la propuesta es poder tener un margen de maniobra para poder hacer las adaptaciones que vengan al caso.

Como lo demuestran los estudios de caso, el éxito de la estrategia de ubicación de población vulnerable en viviendas de interés prioritario depende en buena medida de los equipamientos que existen a proximidad de estos proyectos. Un tercer eje de acción debe buscar crear entornos y equipamientos adecuados y suficientes. Por ejemplo, no es concebible incorporar al programa familias con varios hijos en edad escolar sin que existan colegios y jardines en los barrios circundantes. Tampoco es viable un proyecto VIP que no cuente con servicio de transporte público suficiente. Más del 70% de las mujeres encuestadas se consideran cuidadoras; la cercanía de estructuras como los Centros de Respiro, dedicados a acompañar y cuidar a los/las cuidadoras, tendría un fuerte impacto en la calidad de vida de estas mujeres.

Las mujeres que logren beneficiarse del programa VIP tienen la disposición para donar parte de su tiempo en obras y acciones que benefician al conjunto de su comunidad. Solidaridad y participación comunitaria hacen parte del lenguaje de más del 80% de las mu-

eres encuestadas. Como lo muestra el estudio de caso, un eje de acción complementario debe fomentar la participación comunitaria, bajo la concepción del barrio vecindario. Para tal fin, fortalecer las instancias de participación (comités, consejos, mesas de trabajo) dentro de los conjuntos habitacionales es de gran importancia. En el marco de un proceso de empoderamiento, estas comunidades podrán decidir sobre la gestión de su copropiedad. Contando con el acompañamiento de entidades públicas y organizaciones privadas, la comunidad podrá diseñar reglamentos de convivencia, mecanismos de resolución de conflictos. Podrá igual-

mente decidir sobre la utilización de los espacios productivos e intervenir mediante mingas, por ejemplo, sobre los espacios comunes. El objetivo de esta estrategia es conformar una red de solidaridades que hagan que el barrio no sólo sea un conjunto de unidades de vivienda, sino que se convierta en un verdadero vecindario en el cual los residentes intercambian servicios y experiencias de vida.

El acceso a una vivienda en calidad de propietario, puede tener impactos positivos desde el punto de vista social y económico de los hogares. Sin embargo, dicha asignación constituye la respuesta a una consecuencia de vulnerabilidad, mas no a

sus múltiples causas, que residen en las posibilidades de inserción social y económica. Entendiendo que a las nuevas viviendas entran las personas pero también sus problemas y con miras a disminuir efectivamente los niveles de segregación por medio de la ocupación efectiva de las viviendas, el proyecto VIP debe contemplar estrategias de generación de ingresos, de comunicación con enfoque de género, adaptación de los espacios físicos de las viviendas y de las áreas comunes del proyecto, de desarrollo de los equipamientos del entorno así como de acciones de participación para la administración y gestión comunitaria de la copropiedad.

6



# BIBLIOGRAFÍA

- Casa de la Mujer Trabajadora de la CUT. (2012). *Análisis Cuantitativo y Cualitativo del Femicidio en Bogotá (2004 a 2012)*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación - Secretaría Distrital de la Mujer.
- Congreso de la Republica. (2012). *Ley 1537 de 2012 - Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la Republica.
- Dear, M. (1992). Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 288-300.
- Departamento Nacional de Estadística - DANE. (2005). *Censo Nacional de Población*. Bogotá: Departamento Nacional de Estadística - DANE.
- Elias, N. (1991). *The Society of Individuals*. Continuum International.
- Falu, A. (2009). *Mujeres en la ciudad: De violencias y derechos*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Fondo Solidario de Vivienda. (2006.). *Proyectos habitacionales: Población Obrera de la Unión, Cerro Cordillera*. Valparaíso. .
- Irschik, E. (2009). *La ciudad equitativamente compartida: Estrategia de integración del enfoque de género en la Planificación de Viena*. Sevilla.
- Mendoza, G. (2009). *Mujera: mujeres jefas de familia por el derecho a la vivienda y a la ciudad*. Montevideo.
- Moser, C. (1998). Planificación de género. Objetivos y obstáculos. En E. Largo, *Género en el Estado, estado del género*. Santiago de Chile: Ediciones de las mujeres.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Revista Nueva Sociedad*, 215(mayo-junio).
- ProFamilia. (2011). *Encuesta de Zonas Marginadas*. Bogotá: ProFamilia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2004). *Hábitat y desarrollo humano*. Bogotá: PNUD Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2007). *Estrategia de equidad de Género 2007-2008*. Bogotá: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2007). *Guía para Legisladores sobre los*. Nairobi: UN Habitat.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts.: Belknap Press of Harvard University Press. .
- Rico, M. (1996). *Asentamientos humanos en América Latina y el Caribe, una mirada desde la perspectiva de género y desarrollo*. Santiago de Chile: : GTZ, MINVU, PGU.
- Rolnik, R. (2011). *¿Cómo hacer efectivo el derecho de las mujeres a la vivienda?* Consejo de Derechos Humanos de la ONU.
- Saborido, M. (1999). *Ciudad y relaciones de género*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. *Journal of Planning Literature*, 255-266.
- Secretaria Distrital de Planeacion. (2011). Algunos planteamientos metodológicos y cifras sobre la modificación del POT. *Bogotá Ciudad de Estadísticas*, pág. 20.
- Secretaria Distrital de Planeacion. (2011). *Encuesta Multiproposito para Bogotá*. Bogotá: Secretaria Distrital de Planeacion.
- Silverman, R. M., & Patterson, K. L. (2011). *Fair and Affordable Housing in the U.S.: Trends, Outcomes, Future Directions*. Brill Academic Publishers: Washington.
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Sage Publications.
- Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform: Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Yin, R. (1994). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.

7



**ANEXO:  
BATERÍA DE  
INDICADORES**

Generar una batería de indicadores de seguimiento institucional a la población en condición de vulnerabilidad con enfoque diferencial responde a la necesidad de tener información de calidad, oportuna y accesible. Ello con el objetivo de facilitar la toma de decisiones y la gestión institucional en el tema de acceso prioritario a los programas VIS VIP con especial atención hacia las mujeres para las que existan condiciones de vulnerabilidad.

La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe) es la encargada de llevar el registro de los hogares que se encuentran en situación de extrema precariedad. Dado que una de las condiciones para acceder a los programas sociales de vivienda es aparecer en el registro de la base nacional Red Unidos de la Anspe, es importante que las entidades del Distrito puedan obtener la información primaria (micro datos) que de esta base se desprende para Bogotá para focalizar sus programas locales.

El marco de resultados está enfocado en medir los principales productos y resultados de las condiciones de las

mujeres que deben beneficiarse prioritariamente de la política VIS VIP. Su construcción permite reconocer cuáles son las condiciones y características que esta población debe tener para acceder prioritariamente a los programas VIS VIP, así como el diseño de indicadores permita hacer un seguimiento periódico a esos resultados identificados. La propuesta presentada en forma de matriz caracteriza a través de indicadores sintéticos la situación de vulnerabilidades para los hogares y la población de acuerdo con los grupos focales estudiados en Bogotá, siendo la variable de control que permite hacer un análisis de la intensidad del fenómeno. Para ello, deben ser solicitados sistemáticamente y de manera desagregada estos datos para el conjunto de hogares de la ciudad y aquellos en las tres listas base, más la cuarta sugerida relacionada con las violencias basadas en género. Las variables seleccionadas tienen que ver con las características de las personas, del hogar, de la vivienda ocupada y de la información relacionada con los ingresos.

La batería de indicadores, compuesta en un aparte por datos básicos y por otra el cruce de variables,

propone desagregar la información por identidad de género (sexo), tipo de jefatura, total de personas y total de hogares, y sugiere:

- Situar a las viviendas y los entornos, a los hogares y a las personas en la ciudad a través de las localidades
- Identificar qué sucede en cada grupo etario respecto a la vivienda
- Visibilizar la presencia o ausencia de una pareja en convivencia
- Hacer evidentes las relaciones de dependencias e interdependencias u otro tipo de interacciones humanas según el parentesco
- Visibilizar los grupos focales estudiados para que se puedan resaltar y especificar las barreras de acceso a la tenencia, a la vivienda y al hábitat.

El propósito final con estos indicadores es poder medir cuánto se mantienen, aumentan o disminuyen en el tiempo los fenómenos relativos al derecho y acceso a la vivienda desde un enfoque de género partiendo de las VIS y VIP que serán entregadas próximamente.

**BATERÍA DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO AL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO (Parte A)**

QUINQUENAL (A desagregar por localidad y por edad)	Mujeres	Hombres	Total Personas	Jefes de hogar	Jefes de hogar	Jefatura compartida	Total Hogares
Número de habitantes en Bogotá, D.C.							
Número de habitantes por localidad (20 en total)							
Número de personas que habitan en zonas rurales							
Número de personas que habitan en zonas urbanas							

DEPENDE DE LAS CONVOCATORIAS (Para Bogotá a desagregar por localidad y edad)	Mujeres	Hombres	Total Personas	Jefes de hogar	Jefes de hogar	Jefatura compartida	Total Hogares
Número de inscritas e inscritos en el RUPD							
Número de inscritas e inscritos en SISBEN III							
Número de inscritas e inscritos en RED UNIDOS							
Número total de personas inscritas en las tres bases							

Grupos focales	ANUAL (Para Bogotá a desagregar por localidad, edad y si tiene o no cónyuge o pareja)	Mujeres	Hombres	Total Personas	Jefas de hogar	Jefes de hogar	Jefatura compartida	Total Hogares
	Número de víctimas por desplazamiento forzado							
Número de víctimas por inundación								
Número de víctimas por desastre								
Número de personas campesinas								
Número de personas con discapacidad								
Número de personas con discapacidad física								
Número de personas con discapacidad mental								
Número de personas con discapacidad cognitiva								
Número de personas con discapacidad visual								
Número de personas con discapacidad auditiva								
Número de personas con discapacidad múltiple								
Número de personas con talla baja								
Número de personas en silla de ruedas								
No. Personas con discapacidad que no salen de casa								
Número de personas con enfermedades crónicas								
Número de personas con VIH/SIDA								
Número de personas con asistencia salud 24 horas								
Número de cuidadoras de menores de edad								
Número de cuidadoras de mayores de 60 años								
Número de cuidadoras de personas con discapacidad								
Número de víctimas de violencias de género								
Número de quemadas y quemados con ácido (cara)								
Número de personas violadas en la vivienda								
Número de personas violadas en el espacio público								
Número de personas violadas en otros espacios								
Número de personas violentadas en la vivienda								
Número de personas violentadas en espacio público								
Número de personas violentadas en otros espacios								
Número de personas asesinadas en la vivienda								
Número de personas asesinadas en espacio público								
Número de personas asesinadas en otros espacios								
Número de víctimas de feminicidio								
Número de denunciante de violencias VBG								

Culturas sensibles	ANUAL (Para Bogotá a desagregar por localidad, edad y si tiene o no cónyuge o pareja)	Mujere	Hombres	Total Personas	Jefas de hogar	Jefes de hogar	Jefatura compartida	Total Hogares
	Número de personas indígenas							
	Número de personas afrodescendientes							
	Número de personas palenqueras							
	Número de personas gitanas o rom							
	Número de lesbianas, gays o bisexuales							
	Número de personas intersexuales							
	Número de personas transgénero							
	Número de trabajadoras y trabajadores sexuales							
	Número de personas presas							
	Número de personas ex presidarias							
	Número de personas ex combatientes							
	Número de personas reintegradas							
	Número de personas en tribus urbanas							
	Número de personas líderes y líderes comunales							
	Número de personas feministas							
	Número de personas artesanas							
	Número de personas artistas							
	Número de personas recicladoras							
	Número de personas habitantes de la calle							

ANUAL (Para Bogotá a desagregar por localidad y edad)	Mujeres	Hombres	Total Personas	Jefas de hogar	Jefes de hogar	Jefatura compartida	Total Hogares
Número de postulantes al subsidio de vivienda							
Número de subsidios de vivienda aprobados a							
Número de subsidios de vivienda rechazados a							
Número de viviendas VIP en tenencia de							
Número de viviendas VIP en tenencia de							
Número de viviendas NI VIS/NI VIP en tenencia de							
Número de personas propietarias de vivienda							
Número de personas que viven en arriendo							
Número de personas que viven en usufructo							
Número de personas que cohabitan (pago colectivo)							
Número de personas protegidas en Casa Refugio							
Número de personas que habitan en alto riesgo							
Número de personas reubicadas							
Viven en soledad absoluta							
Viven sin cónyuge o pareja							
Conviven con cónyuge o pareja							
Conviven con menores de 18 años de edad							
Conviven con mayores de 60 años de edad							
Conviven con personas con discapacidad							
Tienen descendencia (son madres o padres)							
NO tienen descendencia (NO son madres NI padres)							

BATERÍA DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO AL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO (Parte B)

Componente	Subcomponente	Indicador
ACCESO A LA TENENCIA	Acceso a la información sobre derechos  (según sexo)	Porcentaje de personas que conocen su derecho a heredar y ser titular de bienes
		Porcentaje de personas que conocen su derecho acerca de la igualdad conyugal y de familia
		Porcentaje de personas que conocen su derecho a una vida libre de violencias en la casa y en la calle
	Seguridad en la tenencia  (según sexo)	Porcentaje de personas titulares de las viviendas
		Porcentaje de personas que conocen los requisitos para solicitar un subsidio de vivienda
		Porcentaje de hogares que cumplen con los requisitos para acceder al subsidio de vivienda que ofrece el Distrito
	Capacidad de pago	Personas con trabajo estable según sexo
		Personas con trabajo inestable según sexo
		Personas sin trabajo según sexo
		Ingresos por persona por hogar según jefatura
		Sumatoria de ingresos por hogar según jefatura
		Gastos del hogar según tipo de hogar y presencia de persona con discapacidad según jefatura
	Alternativas alrededor del trabajo  (según sexo)	Porcentaje de personas que trabajan desde la vivienda
		Porcentaje de personas que trabajan a menos de 15 minutos a pie de su vivienda
		Porcentaje de personas "amas de casa" no remuneradas
		Porcentaje de personas que hacen trueque de servicios
	Otros modos y opciones para habitar	Porcentaje de personas que aprueban la gratuidad de la vivienda como solución estatal según sexo
		Porcentaje de hogares que sumarían subsidios con otros hogares para rehabilitar una edificación en el centro
		Porcentaje de mujeres que habitaría en edificio de mujeres

ACCESO A LA VIVIENDA	Ciclo 1: en la obtención de la vivienda (según sexo)	Porcentaje y tipo de discriminación sentida para comprar o arrendar vivienda
		Tiempo invertido para conseguir vivienda
		Porcentaje y causas de rechazo al arrendar vivienda
	Ciclo 2: en su sostenibilidad (según sexo)	Porcentaje y causas de la pérdida de la vivienda
		Número de personas desalojadas por causas
		Número de personas que abandonaron la vivienda para salvar su vida
	Composición de los hogares (según jefatura)	Número de hogares según tipo de hogar
		Número de personas por tipo de hogar por sexo
		Número de personas con discapacidad por tipo de hogar
		Parentesco entre miembros del hogar
	Condiciones habitacionales (según jefatura)	Porcentaje de personas satisfechas con su vivienda actual
		Déficit habitacional cualitativo en hacinamiento mitigable
		Déficit habitacional cuantitativo en hacinamiento crítico
		Número de dormitorios, por tipo de hogar, número de personas y por sexo
		Área por persona = área de la vivienda / número de personas
		Porcentaje de viviendas adecuadas para sillas de ruedas
		Porcentaje de viviendas con baño exclusivo del hogar
		Porcentaje de viviendas con balcón
		Porcentaje de hogares con acceso a huerta o jardín
	Violencias al interior de la vivienda (por edad)	Número de veces que ocurren violencias VBG a la semana
		Parentesco víctima-victimario de abuso sexual
Parentesco víctima-victimario de VBG		
Uso del tiempo al interior de la vivienda (según sexo)	Tiempo invertido en oficios del hogar por semana	
	Tiempo invertido en labores de cuidados por semana	
	Tiempo invertido en trabajo remunerado por semana	
	Tiempo invertido en actividades lúdicas, ocio en casa	

ACCESO AL HÁBITAT	Uso del tiempo por fuera de la vivienda (según sexo)	Tiempo invertido en trabajo remunerado por semana
		Tiempo invertido en hacer vueltas del hogar por semana
		Tiempo invertido en desplazamientos por semana
		Tiempo invertido en actividades culturales por semana
		Tiempo invertido en actividades deportivas por semana
	Participación ciudadana hacia la autonomía (según sexo)	Porcentaje de personas que asisten a las Casas CIO
		Porcentaje de personas que asisten a las Casas Respiro
		Porcentaje de personas que conoce y habla con sus vecinos
		Porcentaje de personas que pertenecen a organizaciones y tipo de organización a la que pertenecen
	Aspectos acerca de la movilidad (según sexo)	Medio de transporte utilizado con mayor frecuencia
		Número de trayectos diarios realizados a pie en la ciudad
		Duración promedio en ir y volver al trabajo
		Duración promedio en ir y volver hasta la actividad principal
	Seguridad e inseguridad ciudadana (según sexo)	Número de personas atracadas en vía pública por localidad
		Número de asesinatos en vía pública por localidad
		Número de violaciones en vía pública por localidad
		Número de personas que evitan salir de noche
		Número de personas que se abstienen de pasar por una calle o lugar específico de su entorno para llegar a su vivienda
		Cartografía local de lugares más inseguros por percepción
	Contexto ambiental (según sexo)	Porcentaje de personas en contacto con fuentes de agua naturales de su entorno (quebradas, ríos, lagunas..)
Área pública verde por habitante por localidad		
Número de árboles por habitante por localidad		