

Vivienda y pobreza: una relación compleja.

Marco conceptual y caracterización de Bogotá*

Fecha de recepción: 17 de abril del 2011 Fecha de aceptación: 9 de julio del 2011

Angélica Patricia Camargo Sierra

Magíster en Gestión Urbana

Universidad Piloto de Colombia, Colombia

Directora de la Maestría en Gestión Urbana

apcamargo@unipiloto.edu.co

Adriana Hurtado Tarazona

Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional

Universidad Piloto de Colombia, Bogotá, Colombia

Profesora Maestría en Gestión Urbana

adriana-hurtado@unipiloto.edu.co

Resumen Este artículo identifica la relación entre pobreza y vivienda tanto en lo conceptual como en el panorama de Bogotá. Primero se aborda el paso de la concepción de la pobreza como falta de ingresos a aquellos enfoques multidimensionales. Luego se analizan los posibles impactos del acceso a la vivienda en la pobreza, en que los programas convencionales de vivienda, tal y como están concebidos, pueden desembocar en pobreza inducida por vivienda y nueva pobreza urbana. Finalmente, según la Encuesta de Calidad de Vida del 2007, se evidencian, para el caso de Bogotá, relaciones importantes entre la pobreza y la vivienda, sobre todo respecto al déficit de vivienda, la tenencia de vivienda y el gasto en vivienda de los hogares. Se concluye que hay una necesidad de reorientar estructuralmente las políticas habitacionales, en términos de sus objetivos, en cuanto a la reducción de la pobreza.

Palabras clave autor déficit de vivienda, nueva pobreza urbana, pobreza inducida por la vivienda, vivienda adecuada.

Palabras clave descriptor Ordenamiento territorial, Vivienda, Política habitacional, Pobreza - Aspectos socioeconómicos - Bogotá (Colombia).

* Este artículo es producto de la investigación **Análisis de la política de vivienda y hábitat en el Distrito Capital: diagnóstico y estrategias para la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad de los hogares** línea de investigación en Población y Bienestar de la Maestría de Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, en convenio con el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (Cenac).

Housing and Poverty: A Complex Relationship.

Conceptual framework and characterization

Abstract This paper approaches the conceptual framework regarding the relationship between housing and poverty. First it addresses the evolution of the concept of poverty, from the focus on income to the multidimensional approach. Then it analyzes the possible impacts of access to shelter programs in poverty, in which the conventional programs can cause housing induced poverty and new urban poverty. Finally, based in the Quality of Life Survey of 2007, it illustrates the relationship between housing and poverty in Bogota, focusing on housing deficit, housing tenure and housing expenditure of the households. It concludes that housing policies have to be seriously restructured, reorienting their goals to poverty reduction.

Key words Adequate housing, housing deficit, housing induced poverty, new urban poverty.

Key words plus Territorial ordering, Housing, Housing policy, Poverty – Socioeconomics aspects-Bogota (Colombia).

Moradia e pobreza: uma relação complexa.

Quadro conceitual e caracterização de Bogotá

Resumo Este artigo identifica a relação entre pobreza e habitação tanto conceitualmente quanto no panorama de Bogotá. Primeiro aborda-se a transição desde a concepção de pobreza como falta de renda para essas abordagens multidimensionais. Em seguida, analisam-se os impactos possíveis do acesso à habitação em situação de pobreza, em que os programas habitacionais convencionais como são concebidos, podem levar à pobreza induzida pela própria moradia e a criação de uma nova pobreza urbana. Finalmente, segundo o Inquérito sobre Qualidade de Vida de 2007, tornou-se evidente, no caso de Bogotá, as relações importantes entre pobreza e moradia, especialmente quanto ao déficit de moradias, a posse e as despesas de aquisição ou aluguel das famílias. Conclui que existe necessidade para reorientar estruturalmente as políticas de habitação, em termos dos seus objetivos, visando para a redução da pobreza.

Palavras-chave déficit habitacional, nova pobreza urbana, pobreza induzida pela habitação, moradia adequada

Palavras-chave descritor Territorial, Habitação, Política Habitacional, Pobreza - Aspectos socioeconômicos - Bogotá (Colômbia).

Introducción

Históricamente, la provisión de vivienda social es un asunto que se ha quedado a medio camino entre las políticas económicas y sociales: para las primeras, la provisión de vivienda no contribuye directamente al crecimiento económico (si se compara con el impulso de actividades productivas), y para las segundas, resulta costosa si se compara con otros frentes de acción (salud y educación) (Gilbert, 2002). El resultado de esta concepción es la tendencia generalizada de los gobiernos a invertir relativamente poco en la provisión de vivienda, especialmente para las poblaciones más pobres, pues no se ha evidenciado de manera suficiente el potencial de las políticas y programas de vivienda para reducir la pobreza.

Aunque a primera vista se puede pensar que el acceso a una vivienda disminuye la pobreza de un hogar, no es claro de qué manera, por cuánto tiempo y a qué costos. De este modo, establecer las relaciones existentes entre la vivienda y la pobreza, así como las manifestaciones de esta relación en el contexto bogotano, es el objeto principal de la investigación que sustenta este artículo.

Este texto comienza por explorar las distintas definiciones de pobreza y las dimensiones que incluyen, a fin de establecer el potencial que tiene el acceso a una vivienda en su reducción. Se analiza teóricamente el papel de la vivienda como activo para los hogares y las condiciones

que debe cumplir, en cuanto a calidad, servicios, entorno inmediato, localización relativa, financiación y forma de tenencia; entre tanto, todas estas variables influyen de manera diferencial en su relación con la pobreza. Finalmente, se analizan los posibles impactos económicos y sociales de los proyectos de vivienda para la población de bajos ingresos, según sus características, sustentados en conceptos como la “pobreza inducida por la vivienda” y la “nueva pobreza urbana”.

Desde este marco, para el caso de Bogotá se exploran tres temas clave relacionados con vivienda y pobreza, según el análisis de la Encuesta de Calidad de Vida del 2007. En primer lugar, el déficit de vivienda, explorando cómo las características y carencias de las viviendas se relacionan con las condiciones de pobreza de los hogares; en segundo lugar, la tenencia de vivienda, estableciendo cruces entre las formas de tenencia y otras variables de vivienda y pobreza, y, finalmente, el gasto de los hogares en vivienda, análisis que intenta establecer el peso de la vivienda en la estructura de ingresos y gastos de los hogares. En este orden de ideas, se retoma la definición de *pobre* o *no pobre* con el parámetro de las líneas de pobreza elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con todas las limitaciones que esta presenta¹, no por desconocer las múltiples dimensiones de la pobreza, sino precisamente para ahondar más en la dimensión que nos interesa: la vivienda.

1 “Hay un amplio acuerdo en los principios que subyacen a las líneas de pobreza oficiales: estas deben ser determinadas por el ingreso necesario para un individuo u hogar para satisfacer sus necesidades básicas de consumo en un entorno específico [...] En la práctica, sin embargo, pocos países en desarrollo ajustan las líneas de pobreza para que den cuenta real de las diferencias en el costo de vida según la localización. El costo de vida se divide en precios de los alimentos y de *nonfood items*. Dentro de estos últimos, la vivienda es el más importante” (Montgomery, Stren, Cohen y Reed, 2003, p. 180).

Pobreza: definiciones y medición

Es ya reconocido y aceptado en la literatura contemporánea que el concepto de pobreza va más allá de la mera carencia de ingresos (Moser, 1998; Chambers, 2006; Gómez Buendía, 2007). El paso de las definiciones tradicionales de pobreza como carencia de ingresos a enfoques multidimensionales no solo complejizó la discusión sobre pobreza, sino que puso en problemas las mediciones tradicionalmente empleadas.

Una síntesis muy útil de las distintas dimensiones de la pobreza y sus componentes se encuentra en el trabajo del Panel de Dinámicas de la Población Urbana del Consejo Nacional de Investigación del Reino Unido, el cual identifica, entre las múltiples dimensiones de la pobreza urbana: el ingreso y el consumo, los activos, los costos de tiempo, la vivienda, la infraestructura pública, otros servicios básicos (emergencia, educación, etc.), redes de seguridad, protección de derechos y voz política (Montgomery, Stren, Cohen y Reed, 2003).

Lo anterior muestra que la pobreza trasciende la dimensión puramente económica, y en su definición entran a jugar aspectos políticos y culturales. Para el interés particular de este estudio es de resaltar el papel fundamental que tiene no solo la vivienda (en términos de calidad y cantidad), sino el entorno en términos de infraestructura, servicios, seguridad, acceso y tiempos de viaje hacia los servicios urbanos.

Chambers (2006) recoge la evolución de las aproximaciones a la pobreza en varias etapas: la pobreza como carencia de ingresos, como carencia de bienes materiales (entre los que se encuentra la vivienda) o como privación de capacidades —de acuerdo con el enfoque de Amartya Sen, las capacidades posibilitan superponerse a situaciones de pobreza y lograr libertad y

desarrollo—. Luego aparece una visión multidimensional de la privación, en que la carencia material es solo una dimensión de varias que se refuerzan mutuamente (las demás son malestar físico/carencia de salud, inseguridad, carencia de libertad de elección y acción y deficiencia en las relaciones sociales).

Por último, Chambers recoge todas las dimensiones de la pobreza: la *red de la pobreza*, que incluye, además de las mencionadas en el enfoque anterior, dimensiones como la *pobreza de tiempo* y, de especial interés, los *lugares de pobres*, que se refieren a la limitación de los pobres para acceder a espacios de vivienda y trabajo de calidad, que generan concentración de pobres en espacios segregados. Esta dimensión refuerza las demás de la red, porque al conformarse lugares de pobres, el ciclo de la pobreza se reproduce, al limitarse las oportunidades de relaciones sociales, educación, entre otras.

En términos de la forma en que las políticas de vivienda han entendido el fenómeno de la pobreza, de acuerdo con lo que afirma Ramírez, estas han estado incluidas en un “marco de referencia que entiende la pobreza solo en términos económicos y cuantitativos, [...] si bien las políticas han contado con un discurso de legitimación en términos de su contribución a la reducción de la pobreza, este parece contradicho en la práctica por políticas cuyos objetivos parece ir hacia otra dirección” (2002, p. 14), en general inclinado a favorecer el crecimiento económico mediante el fortalecimiento de la industria de la construcción y el sistema financiero.

A continuación se presentan algunos de los principales enfoques tendientes a establecer nexos más directos en la relación entre la pobreza y la vivienda, particularmente en referencia a cómo se ha abordado esta variable en las aproximaciones teóricas y conceptuales sobre la pobreza.

La vivienda como bien y como activo

Moser (2005) ubica la vivienda como parte del capital físico (uno de los cinco capitales, los demás son: humano, social, natural y financiero. La vivienda también está estrechamente relacionada con este último capital) y la considera el activo productivo más importante para los pobres urbanos. Amartya Sen, por su parte, la considera un bien de mérito “pues es a su vez un derecho y una mercancía” (Giraldo, García, Ferrari y Bateman, 2009, p. 51). El informe de UN Habitat, *Urbanización para el desarrollo humano* (Giraldo et ál., 2009), define la vivienda como un bien complejo: cuando se adquiere una, además de la construcción que se va a habitar, se adquiere la posibilidad de habitar una ciudad particular y una localización dentro de esa ciudad, con todos los atributos de su entorno. Es, además, un bien que tiene un precio tan alto en relación con los ingresos que hace casi indispensable acudir al crédito.

Algunos autores resaltan el papel fundamental que desempeña la vivienda más allá de la simple provisión de techo: “la vivienda sirve a dos propósitos: el de proveer servicios de vivienda y el de servir como colateral para disminuir los costos de financiamiento relativos a la actividad de pedir prestado” (López, 2004, p. 1). En contextos de vulnerabilidad, ante situaciones de choque, el uso de la vivienda como activo productivo (que incorpora actividades económicas o alberga miembros de la familia en situaciones difíciles) es el segundo recurso al que acuden las familias colombianas después del aumento en el uso de la fuerza de trabajo del jefe de hogar y de los otros miembros (González, 2001).

Si la vivienda es vista como necesidad humana, el análisis de su problemática debe abordarse no solo con el individuo como unidad de análisis, sino incluyendo a la ciudad como referente del entorno (PNUD-Hábitat, 2004). Aquí entraría en juego la ciudad no solo como espacio físico, en

el sentido de infraestructura urbana, sino como sistema de instituciones que se relacionan con los hogares y los individuos y tienen la capacidad de ofrecer o impedir el acceso a oportunidades relacionadas con la vivienda. Esto reflejaría la tríada activos-oportunidades-instituciones, planteada por Moser (2005) desde el enfoque de construcción de activos como base para estrategias de política social. La relación activos-oportunidades no es solamente entre estos dos aspectos (con los activos se accede a las oportunidades, y las oportunidades posibilitan o impiden la acumulación de activos), esta díada está relacionada también con el entorno institucional (sea estatal o privado).

Siguiendo a Moser, “La vivienda es un importante activo productivo que puede proteger a las familias contra la pobreza aguda y la reglamentación del mercado de la tierra puede crear o destruir las posibilidades de diversificar el uso de esta” (1998, p. 10). Este punto lleva la discusión de la dimensión abstracta de la vivienda como activo y su relación con las políticas de acceso a la vivienda, como acciones fundamentales para proteger a la población de la pobreza.

Uno de los temas reconocidos por Moser (2005) como aspectos novedosos y cruciales para la reflexión sobre políticas sociales, desde el enfoque de construcción de activos (*asset building*), son los asentamientos humanos. Según la autora, las políticas sociales han desdénado tradicionalmente el problema de las viviendas y sus entornos y los han dejado en manos solamente de quienes trabajan en urbanismo e infraestructura urbana. Moser señala que un enfoque de construcción de activos podría arrojar una comprensión mucho más profunda de las respuestas de los hogares, ante la falta de acceso a una vivienda y a un entorno, lo que daría pie a una reformulación estructural de las políticas de vivienda.

Según Chant y McLlwayne, la carencia de vivienda no se puede atribuir exclusivamente a la pobreza,

sino a un fracaso de la capacidad estatal y a una falta de voluntad política, pues ante la imposibilidad de las poblaciones con bajos ingresos de acceder a la vivienda convencional producida por el sector privado, “los gobiernos no han puesto todo de sí para reducir la brecha” (2009, p. 115). Gilbert (2002) afirma que la vivienda ocupa un lugar “incómodo” entre lo económico y lo social. El desinterés tradicional de los economistas en la vivienda es porque no la conciben como algo que contribuye de manera significativa al crecimiento económico, y para los planificadores sociales, la vivienda no ha sido una prioridad, debido a su costo de producción (el costo per cápita de la vivienda es mayor que el costo per cápita de la educación primaria, y hasta de la salud).

Es claro que mundialmente el gasto público en vivienda ha sido relativamente pequeño a través de la historia. Gilbert (2002) afirma que en América Latina raramente ha subido por encima del dos por ciento del PIB. En el mundo, pocos han sido los programas de vivienda realmente comprensivos (se exceptúan los casos de países socialistas como Cuba y países más ricos; pero con grandes limitaciones de suelo como Singapur y Hong Kong). La mayoría de programas de vivienda públicos o patrocinados por agencias internacionales tienden beneficiar a los que están mejor entre los pobres (Gilbert, 2002).

En términos del enfoque económico o social que puede otorgársele a la política de vivienda, afirman Villavicencio y Santiago (2000), para el caso mexicano, que si bien la provisión de vivienda social suele pensarse como un elemento relativamente importante para la reactivación económica, debido al efecto anticíclico que presenta ante las crisis económicas y de la construcción, sí existió en determinada época una importante voluntad oficial de otorgarle un contenido social a la política habitacional; sin embargo, en los últimos años se ha venido priorizando su objetivo económico. “Se observa en ella un abandono

rápido y progresivo de la dimensión social que en un momento pudo haber caracterizado a las propuestas y acciones estatales, orientadas ahora fundamentalmente por la dinámica del mercado y la búsqueda de una ganancia inmobiliaria” (Villavicencio y Santiago, 2000, p. 2).

Moser (2005) afirma que el futuro de las políticas de vivienda es apostarle, de manera participativa, a proyectos construidos entre el Estado y los futuros beneficiarios, con apoyo financiero flexible, a fin de reconstruir las colectividades sociales entre las comunidades pobres, reforzar su red de seguridad básica e incentivar la descentralización y la gobernanza local.

En síntesis, queda claro que la importancia de la vivienda va mucho más allá de proveer un techo, que su papel para sostener los medios de vida es más importante entre más pobres sean los hogares que la habitan y que los gobiernos deben aumentar sus esfuerzos para proveer vivienda para los más pobres. No obstante, todavía quedan temas importantes para abordar: ¿cómo se mide el déficit de vivienda para orientar las políticas? ¿Qué requisitos debe tener la vivienda para realmente ayudar a proteger a las familias de la pobreza? ¿Proveer vivienda implica necesariamente posibilitar el acceso a la propiedad o existen otras formas de tenencia, igual o más efectivas? ¿Qué costo tiene para los hogares el acceso a la vivienda y cómo afecta la economía de los hogares? Estos temas serán abordados en las siguientes secciones.

Calidad de la vivienda y déficit habitacional

En el contexto de las políticas públicas, la concepción de la vivienda ha tenido una evolución orientada a incorporar dimensiones adicionales al simple derecho al techo, hacia una visión del derecho a la ciudad que incorpora conceptos como *hábitat* y *vivienda digna*.

De acuerdo con Giraldo et ál. (2009), la visión de “derecho al techo” está enmarcada en el derecho a la salud de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Dentro de esta visión lo importante era garantizar las condiciones de salubridad de las viviendas. El derecho a la vivienda surge en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976) y se consolida en la Segunda Conferencia (Estambul, 1996). Este es concebido como el “derecho a una vivienda en asentamientos humanos sustentables” (Giraldo et ál., 2009, p. 115) e incluía aspectos que trascendían la vivienda como tal (localización y condiciones de entorno, infraestructura de servicios y transporte y movilidad, por ejemplo).

La tenencia también entra a desempeñar un papel importante en esta visión. La más reciente es la del *derecho a la ciudad*, manifiesta en el Foro Global Urbano del 2002. Aquí se trasciende la vivienda y el entorno y se concibe el derecho como el “usufructo equitativo de la ciudad dentro de principios de sustentabilidad y justicia social” (Giraldo et ál., 2009, p. 115). Entran en juego aspectos como el espacio público, la convivencia y seguridad, la asociación y participación decisoria, la transparencia e información, el trabajo y el respaldo económico. Aquí la vivienda, como construcción, es solo un componente, y los habitantes pasan de ser concebidos como beneficiarios, a ser ciudadanos.

Por otra parte, está el proceso de construcción del concepto *vivienda adecuada*. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), que entró en vigor en 1976, incluye dentro de los derechos reconocidos el “derecho a un nivel de vida adecuado”, en el cual se incluye la vivienda. En la Observación General 4 (Naciones Unidas, 1991) se define el derecho a la vivienda adecuada con siete criterios: 1) seguridad jurídica de la tenencia; 2) disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura; 3) gastos soportables; 4) habitabilidad; 5) accesibilidad;

6) ubicación, y 7) adecuación cultural, que desembocó en la definición más comúnmente utilizada por las Naciones Unidas, en palabras de Giraldo y Torres:

[...] un lugar con privacidad, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructural, iluminación, calefacción y ventilación dignos. Una infraestructura básica que incluya abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y de salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso a fuentes de trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. (2004, p. 19)

El Estado colombiano firmó y ratificó el pacto DESC, e incluyó el derecho a una vivienda digna en el artículo 15 de la Constitución Política: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. La jurisprudencia ha sido clara en que el derecho no se limita al acceso a un techo y que no es cuestión exclusivamente de propiedad:

[...] se debe aclarar que el derecho a la vivienda digna no comprende únicamente el derecho a adquirir la propiedad o el dominio sobre un bien inmueble, dicho derecho implica también satisfacer la necesidad humana de tener un lugar, sea propio o ajeno, en donde en la mejor forma posible una persona pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad que lo lleven a encontrar un medio adecuado que le garantice sus condiciones naturales de ser humano. (Corte Constitucional, Sentencia T-894 de 2005. M. P. Jaime Araújo Rentería)

Todo lo anterior ratifica que las políticas deben orientarse no solo a proveer un techo para los más pobres, sino a garantizar la producción de una vivienda que cumpla las características de ser adecuada en condiciones de dignidad. Para esto es importante una concepción del déficit de vivienda que vaya más allá de contar el número de hogares sin vivienda y que incorpore

características de las carencias de viviendas de calidad. Desde este marco, y con miras a cuantificar la magnitud de las necesidades de vivienda, se retoma conceptualmente la discriminación del déficit habitacional entre cuantitativo y cualitativo. Según UN Habitat:

El déficit cuantitativo considera las carencias en la estructura de la vivienda, la cohabitación y el hacinamiento no mitigable, mientras el déficit cualitativo valora las deficiencias mitigables en la estructura de la vivienda, el hacinamiento mitigable, la falta de acceso a servicios públicos domiciliarios, y a cocina adecuada, y las diferentes interacciones entre las anteriores. (Giraldo et ál., 2009, pp. 220-221)

Esta medición de déficit es válida, por cuanto permite identificar las carencias en las reservas de vivienda existentes y no solo la necesidad de viviendas nuevas, lo cual es útil para orientar políticas de mejoramiento de viviendas. Cabe resaltar que es un indicador enfocado exclusivamente en la vivienda, sin incorporar variables del entorno que, como se ha visto, son parte fundamental del concepto de hábitat. De esta manera debe ser explícito que en la solución de este déficit se debe poner atención a la localización y el entorno de las viviendas producidas.

En términos de la relación entre los déficit habitacionales y la pobreza, resulta útil retomar el estudio de Joan MacDonald (2004), que al contrastar en América Latina variables de precariedad habitacional con la situación de pobreza, concluye que no necesariamente todos los pobres viven precariamente, ni necesariamente todos los hogares con carencias habitacionales son pobres, situación que alerta sobre la necesidad de abordar las políticas habitacionales desde aproximaciones socialmente integradas.

Tenencia de vivienda

Una percepción generalizada en los países latinoamericanos, sobre todo en Colombia, es que acceder a una vivienda significa necesariamente

convertirse en propietario y, por lo tanto, que los esfuerzos públicos de provisión de vivienda deben orientarse hacia la adquisición de viviendas por parte de los más pobres. “Por otro lado, además de ser una necesidad tan básica como el alimento y el vestido, la vivienda propia es un incentivo individual, un espejo del éxito y los esfuerzos económicos de una persona, así como también es la materialización de un derecho fundamental: el derecho a la propiedad” (Mocaleano, 2006, p. 10). Sin embargo, es importante considerar que el peso cultural que tiene la propiedad de vivienda no es tan fuerte en todas las regiones del mundo.

Generalmente se atribuye a la vivienda propia no solo la función de proveer techo, sino la posibilidad de generar oportunidades, como la consolidación de un patrimonio seguro para heredar a los descendientes, la posibilidad de generar rentas por arrendamiento de habitaciones y los títulos de propiedad como respaldo para créditos (adicionales al hipotecario) y referencias comerciales (Torres y Pérez, 2008). Esta visión, que está en la línea de lo planteado por Hernando de Soto, en *El misterio del capital* (2001), quien es enfático en que la propiedad constituye una garantía no solo financiera sino de localización de la persona, de veracidad de su identidad y de permanencia para posibles empleadores o financiadores, en contraste con quien no cuenta con un domicilio propio, ha sido debatida por varios académicos, entre ellos Edesio Fernandes (2002).

Según Fernandes (2002), la experiencia latinoamericana muestra que las oportunidades de acceso al crédito por la propiedad no son tan ciertas, ni hay tanto interés de los pobres en someterse a las implicaciones socioeconómicas y fiscales de un crédito formal. Adicionalmente, ni un título de propiedad garantiza una vivienda digna, ni la única manera de acceder a vivienda y servicios urbanos dignos es mediante títulos de propiedad.

Aunque no lo aborda directamente, la argumentación de Fernandes se podría ampliar al concepto

general de pobreza: ni con un título de propiedad se deja automáticamente de ser pobre, ni la única manera de salir de la pobreza es con propiedad de la vivienda. Si se concibe la pobreza como carencia de ingresos, el tipo de tenencia de la vivienda es indiferente. Si se mide por activos, las familias beneficiarias de los procesos de titulación quedarían clasificadas en una categoría “menos pobre” que sus pares que no tienen títulos de propiedad, cuando en la realidad las condiciones de vida no son mejores que las de sus pares.

La vivienda en alquiler es una alternativa no solo para quienes no pueden acceder a la propiedad. Alan Gilbert (1997) identifica la existencia de una “lógica del arrendatario” orientada a establecerse en lugares más centrales, mejor servidos y más cerca de lugares de trabajo y redes sociales que lo que su capacidad económica puede comprar. No necesariamente son pobres, sino quienes aspiran a una mejor localización que a la que pueden acceder.

Gilbert ha realizado estudios comparativos sobre la distribución de las formas de tenencia de la vivienda y su relación con otras variables en varios países del mundo. Entre sus hallazgos se encuentra que la proporción de propietarios de vivienda en una ciudad o en un país no tiene una correspondencia directa con el desarrollo económico. De hecho, en el grupo de los países más ricos, el porcentaje de propietarios (40%) es más bajo que el de arrendatarios (57%); mientras que en América Latina el porcentaje de propietarios es de 48% frente al 21% de arrendatarios. Sin embargo, hay países de América Latina donde el mercado de arrendamiento es realmente importante.

En las ciudades latinoamericanas, el panorama ha tenido, además, una evolución histórica: en Bogotá se pasó del 43% de propietarios en el periodo 1947-1952 al 54% en 1990-1993 (Gilbert, 1997). Según sus datos, la mayoría de las ciudades han aumentado considerablemente el porcentaje de propietarios en la segunda mitad del siglo XX.

Aunque ha habido un esfuerzo mundial por aumentar la propiedad de la vivienda desde hace veinte o treinta años, la tendencia se ha revertido en la última década en algunos países. Según Gilbert (2003), en el ámbito internacional, la proporción de arrendatarios frente a propietarios no se corresponde directamente con qué tan “desarrollado” sea el país, sino más con qué tipo de gobierno predomina en cada uno. En Europa, los países con políticas más “liberales” relacionadas con la vivienda (como Austria, España, Bélgica y Grecia) tienen proporciones de propietarios más elevadas que los países con gobiernos más socialdemócratas (como Dinamarca, Francia y Finlandia). En América Latina predomina un fuerte crecimiento de la proporción de propietarios desde 1950. El mayor aumento se dio en Santiago de Chile: se pasó del 26% de propietarios, en 1952, al 71%, en 1991, aunque en otras ciudades el proceso ha sido al contrario, como en Quito, donde ha crecido el porcentaje de arrendatarios.

Los niveles de propiedad de la vivienda en un país no pueden ser interpretados como un indicador de prosperidad nacional (Gilbert, 2003). De hecho, en Europa muchos de los países más ricos (Alemania, Suecia y Suiza, con 40%, 42% y 41%, respectivamente) tienen bajos índices de propiedad de la vivienda, mientras que otros más pobres (España e Irlanda, con 81% y 80%) tienen tasas de propiedad mucho mayores. En el mundo, los índices más altos de propiedad se encuentran, de hecho, en países pobres como Nigeria (93%), Tailandia (87%) e Irán (81%). En general, “Las ciudades más ricas del mundo tienen niveles más bajos de propiedad de la vivienda que las ciudades de las regiones más pobres, con la única excepción de China” (Gilbert, 2003, p. 16).

Según Gilbert (2003), a pesar de la gran proporción de arrendatarios en las ciudades tanto de países desarrollados como en desarrollo, los gobiernos no han hecho esfuerzos reales para apoyar el arrendamiento como forma de acceso

a la vivienda. Las agencias internacionales lo han reconocido más, pero sigue predominando una estigmatización de los no propietarios, que favorece la implementación de políticas exclusivamente de acceso a la propiedad de la vivienda. Sin embargo, numerosos estudios —desde hace casi treinta años— han encontrado en el arriendo una opción viable para la provisión de vivienda a los más pobres. Los objetivos de seguridad de la tenencia (de UN Hábitat, por ejemplo) deben aplicarse también a arrendatarios y arrendadores.

En términos de la relación entre la tenencia y los ingresos, Gilbert (2003) encontró que la diferencia de ingresos entre propietarios y arrendatarios varía entre países: en Estados Unidos, España y crecientemente en el Reino Unido, hay una gran diferencia entre quienes pueden acceder a la propiedad y los que no. Sin embargo, en otros países esta diferenciación no es tan clara: en Bélgica, Alemania, Suecia y Suiza, muchos grupos de altos ingresos deciden vivir en alquiler.

En sociedades más pobres, casi todas las familias de ingresos medios y altos son propietarias y muy pocos arriendan, con excepción de quienes recién entran al mercado de la vivienda (familias jóvenes). Sin embargo, en la mayoría de ciudades pobres hay un gran porcentaje de familias pobres que son propietarias “de facto”. La incidencia del mercado informal es muy grande en la proporción de propietarios y arrendatarios, por lo que para comparar ciudades de países desarrollados habría que separar los mercados formal e informal. Los propietarios tienen mejores condiciones socioeconómicas que los arrendatarios en ciudades pobres, tanto en el mercado formal como en el informal; pero si se compara a los arrendatarios del formal, muchas veces, tienen un nivel socioeconómico más alto que los propietarios del informal.

Si se toma el ingreso per cápita, la tendencia a veces varía y hasta cambia su dirección, pues las familias arrendatarias tienden a ser significativamente más pequeñas que las familias propietarias; luego su ingreso per cápita es mayor que el de familias propietarias con el mismo ingreso por hogar. En las ciudades donde el suelo es caro y no existen fenómenos de invasión, los más pobres de los pobres, si no tienen con quién compartir vivienda, se ven forzados a arrendar (muchas veces a expensas de otros gastos básicos para su subsistencia).

El rol de la vivienda en la pobreza urbana

Un estudio de la relación entre vivienda y pobreza en varios países de Europa concluye que los problemas de vivienda ocupan una parte importante de la vida cotidiana para los pobres de los países en los que las políticas de vivienda no han sido consideradas parte integral del estado de bienestar desde la posguerra, como Bélgica y España (Dewilde y De Keulenaer, 2001). Esto muestra que la capacidad de explotar positiva o negativamente la relación entre vivienda y pobreza está en manos de las políticas.

Ramírez (2002) sostiene que el paso a una visión multidimensional de la pobreza ha marcado también la aparición de políticas “no convencionales” de vivienda². El autor traslada los atributos de las definiciones más amplias de pobreza en criterios de evaluación de las políticas de vivienda, bajo el supuesto de que si hay correspondencia entre las unas y las otras, las políticas de vivienda estarán orientadas adecuadamente hacia la reducción de la pobreza como fenómeno multidimensional y complejo. Los criterios son: multidimensionalidad y multisectorialidad; heterogeneidad, sensibilidad con los grupos vulnerables y las

2 Entendidas como intervenciones graduales que, reconociendo los procesos populares de habitar, se dirigen a “contribuir a la consolidación de formas habitacionales que cada vez se aproximen más a los niveles socialmente aceptables” (Ramírez, 2002, p. 17). Dentro de esta clasificación se encuentran los programas de lotes con servicio y mejoramiento de viviendas y entornos.

condiciones de género; participación, asociación y devolución; descentralización e integración municipal³, e integración en el ámbito de la ciudad.

Sin embargo, los resultados de estas políticas siguen evaluándose por el acceso de los sectores pobres a soluciones habitacionales, y este hecho, en sí mismo, no evidencia una reducción de la pobreza, pues podría “crear condiciones para perpetuar la pobreza, tales como la generación de gastos insostenibles, destrucción de redes de apoyo comunitario y exclusión social” (Ramírez, 2002, p. 14).

El acceso a la vivienda no puede concebirse entonces como algo que conduce automáticamente a la superación de la pobreza, pues acceder a una vivienda sin otras condiciones de apoyo o bajo un modelo de política inadecuado, puede ser una fuente tanto de pobreza (por gastos insostenibles) como de exclusión social (por guetización). Se introducen conceptos como *pobreza inducida por la vivienda* y *nueva pobreza urbana*, respectivamente.

Pobreza inducida por la vivienda

Si bien en la primera sección se vio cómo el ingreso no es un indicador que dé cuenta, por sí mismo, del fenómeno de la pobreza en toda su complejidad, la insuficiencia de ingresos sí hace parte fundamental de las condiciones que hacen que una familia sea considerada pobre. Y en la estructura de ingresos y gastos de un hogar existe un rubro que es, a menudo, tan grande que es capaz de desequilibrar a todos los demás, y del que a veces depende la condición de pobreza de algunas familias: el gasto en vivienda.

Este tema es de gran importancia a la hora de implementar programas de provisión de vivienda, asociados a mecanismos de crédito, pues al mismo

tiempo que se está solucionando el acceso a una vivienda, ojalá con buenos estándares de calidad, buen entorno y buena localización en la ciudad, se estaría imputando al hogar un gasto que puede constituir un gran porcentaje del ingreso por concepto de pago de cuotas de amortización de la deuda. En la literatura, el fenómeno se conoce como *pobreza inducida por la vivienda* (*shelter induced poverty* o *housing induced poverty*). “Así como el estándar físico de la vivienda es importante para evitar la privación, la asequibilidad de los costos de vivienda en relación con el ingreso es un factor importante que tiene un impacto en el estándar de vida que puede ser alcanzado” (Atkinson et ál., 2002, citados en Mullan, Sutherland y Zantomio, 2009, p. 1).

El concepto de *pobreza inducida por la vivienda* es trabajado por Ruprah (2010) como la situación en la que el ingreso total menos el gasto en vivienda (cuota de amortización o gastos de alquiler, impuestos a la propiedad y gastos de mantenimiento de la vivienda) es insuficiente para adquirir la canasta familiar básica. Un estudio comparativo de varios países elaborado por el autor arroja que las tasas de indigencia y de pobreza, inducidas por la vivienda, son estadísticamente significativas para todos los países y para todas las formas de tenencia. Sin embargo, la situación varía entre países y entre formas de tenencia. Las poblaciones más afectadas son, en general, los propietarios que se encuentran pagando las viviendas y los arrendatarios. En América Latina, las tasas de pobreza e indigencia incrementan sustancialmente una vez se tiene en cuenta el gasto en vivienda. “En general los programas de vivienda, como están diseñados hoy en día, van a incrementar las tasas de indigencia y pobreza” (Ruprah, 2010, p. 15. Traducida por las autoras).

Un estudio conducido por Kutty (2005) arrojó que la tasa de pobreza inducida por la vivienda

3 *Municipalidad*, en el contexto chileno del autor, se entiende como el equivalente de las localidades en Bogotá.

en Estados Unidos, en 1999, era 2,7% más alta que la tasa de pobreza oficial. Los subsidios al gasto en vivienda disminuyen significativamente la probabilidad de que los hogares que se encuentran ligeramente por encima de la línea de pobreza caigan en esta. Otro estudio en esta línea (Mimura, 2008) arroja que la pobreza inducida por la vivienda afecta significativamente más a los grupos afroamericanos en Estados Unidos que a los hogares con otros orígenes étnicos. La relación entre vivienda y pobreza tiene más dimensiones que las sospechadas, no es solo cuestión de ingresos menos gastos, sino que tiene variaciones socioculturales importantes.

Nueva pobreza urbana

La pobreza actual posee una calidad de vida material significativamente mejor que en décadas pasadas, pero al costo —siguiendo la ya tradicional paradoja de la modernidad— de haber empeorado sistemáticamente su calidad de vida social. [...] Esta tensión entre condiciones materiales y simbólicas se cristaliza, como en ningún otro objeto, en la vivienda social, producto paradigmático de esta nueva pobreza reflexiva.

Tironi (2003, p. 22)

La *nueva pobreza urbana* (*new urban poverty*) surge como concepto en la década de los ochenta en Estados Unidos y Europa occidental, cuando los académicos comenzaron a identificar rasgos distintivos de la pobreza en las ciudades contemporáneas, producto de los cambios de la economía posfordista. Las causas se encuentran en muchos campos: flexibilización laboral y empeoramiento de condiciones, consecuencias negativas de los estados de bienestar, discriminación étnica, entre otros. Uno especialmente relevante es el de la concentración geográfica de la pobreza en las ciudades: la industria y los grupos más ricos emigraron hacia zonas suburbanas de las ciudades y dejaron extensas zonas de pobres sin acceso al empleo no calificado.

Ello generó problemas de delincuencia, deserción escolar, desintegración familiar y apatía. Este concepto aplica originalmente a las ciudades desarrolladas (pues supone que la pobreza no es ya un asunto únicamente de carencias materiales como la pobreza estructural), pero en la literatura se ha ido homologando a los contextos de países en desarrollo, con un fuerte énfasis en el empobrecimiento de las clases medias y la segregación socioespacial (Kessler y Di Virgilio, 2008). Así como fuente de activos, la vivienda puede ser también una fuente de exclusión socioeconómica:

Existe una correlación entre el lugar de residencia y la estructura de oportunidades y procesos de discriminación y exclusión social. La estructura de oportunidades se analiza según: (a) acceso a fuentes de trabajo, (b) acceso a mercados para la venta de productos en mercado informal o formal, (c) acceso servicios básicos, (d) la ecuación social de imágenes y percepciones de la sociedad civil hacia un “barrio” genera procesos de exclusión o inclusión social. La estigmatización de los barrios como peligrosos se da donde residen, generalmente, desplazados o negros. Esto incrementa las vulnerabilidades de estos hogares al reducir el acceso fuentes de trabajo, además de que tienen menos y peor calidad de servicios básicos. (González, 2001, p. 10)

La respuesta informal a la falta de acceso a la vivienda —y también los grandes programas de vivienda social que generan extensas áreas de viviendas pobres en alta densidad y en localizaciones periféricas— en muchas ciudades apunta a este último fenómeno: la consolidación de grandes zonas “guetizadas”, al margen de la mayoría de oportunidades de integración social y económica de la ciudad.

De la exposición de los fenómenos de pobreza inducida por la vivienda y nueva pobreza urbana queda la evidencia de que el acceso a la vivienda no significa para las familias una superación automática de sus condiciones de pobreza, pues se pueden estar solucionando unas (a través de la provisión de un techo y el incremento del patrimonio), pero se pueden estar generando nuevas formas de pobreza.

Relación entre vivienda y pobreza en Bogotá: caracterización según la Encuesta de Calidad de Vida del 2007

Con base en lo planteado, quedan ciertas variables y relaciones entre variables que, al explorarlas en el contexto de Bogotá, utilizando como fuente la Encuesta de Calidad de Vida del 2007, contribuyen a esclarecer cómo se relaciona la vivienda con las condiciones de pobreza en los hogares del Distrito. A continuación se exploran algunas de las principales características de la relación entre la vivienda y la pobreza para el caso bogotano.

Pobreza en Bogotá: datos generales

Antes de profundizar en las variables de vivienda y pobreza, se debe plantear un panorama general de la situación de Bogotá, en cuanto a las variables de pobreza en sí mismas. La Encuesta de Calidad de Vida⁴ incluyó 1.977.166 hogares —muestra representativa, incluso para las localidades—, de los cuales 529.982 (27%) se encuentran bajo la línea de pobreza.

La distribución de la pobreza en la ciudad se da de la siguiente manera: la localidad que tiene mayor proporción de hogares pobres es Ciudad Bolívar (52%), seguida de Usme y Rafael Uribe Uribe (48% y 44%, respectivamente). Las localidades con menor proporción de hogares pobres son Teusaquillo (7%), seguida de Chapinero y Usaquén (13% en ambos casos). Estos datos de entrada prenden un signo de alarma sobre la desigualdad en la ciudad, que luego se profundizará para saber qué tanto influye la vivienda en esta situación.

El número de personas por hogar es un indicador poblacional que abre el camino desde las variables de pobreza hacia el tema de la vivienda. En Bogotá, las localidades con hogares más grandes son Ciudad Bolívar, Usme y Bosa (4,1; 4,1 y 4 personas por hogar en promedio, respectivamente) y las que tienen hogares más pequeños son Chapinero, La Candelaria y Teusaquillo (2,4; 2,8 y 2,9 personas por hogar en promedio, respectivamente). En general, la proporción de hogares pobres y el tamaño de los hogares tienen una correspondencia más o menos directa. Así mismo, si se toman los hogares no pobres, el promedio es de personas por hogar es 3,3; mientras que el promedio para hogares pobres es de 3,8 personas.

En cuanto a los ingresos, la tabla 1 muestra cómo la distribución de ingresos por deciles ratifica la enorme desigualdad en la ciudad: el ingreso promedio de un hogar del decil más rico es 56 veces el ingreso de los hogares del decil más pobre. Al mirar los valores promedio de las viviendas, mientras que los hogares del último decil comprarían la vivienda en la que viven promedio con 8,7 salarios, los del primer decil necesitarían 107 salarios para pagar su vivienda.

Es importante saber qué proporción de estos ingresos se está dedicando a pagar costos asociados a la vivienda. En la siguiente sección se profundizará en el peso que ocupa la vivienda en la estructura de gastos de los hogares.

Gasto en vivienda

El ingreso promedio de los hogares no pobres en Bogotá es, según la ECV, de \$3.969.775; mientras que el de los hogares pobres es de \$563.055. El ingreso promedio total de los hogares bogotanos es de \$3.244.947; entre tanto, el gasto

4 El procesamiento de la información de la Encuesta de Calidad de Vida fue realizado por el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (Cenac), en el marco del convenio de cooperación con la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. En adelante esta referencia se presentará como convenio Cenac-Unipiloto.

Tabla 1
Ingreso y valor de la vivienda por deciles

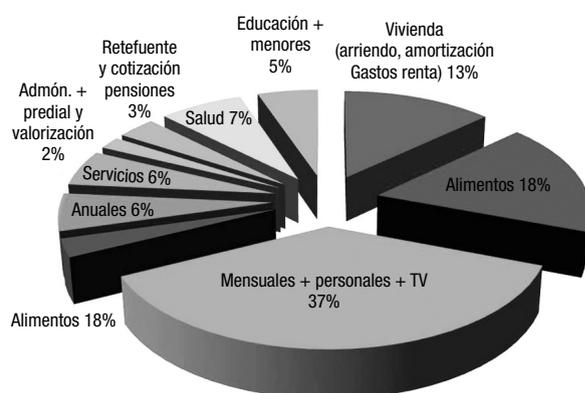
Deciles de ingreso per cápita U.G	No. Hogares	Ingreso promedio U.G.	Prom v/r vivienda (\$)	Salarios necesarios pagar vivienda
1	194.772	191.073	20.464.908	107,1
2	158.694	718.789	13.055.003	18,2
3	167.057	973.203	15.899.244	16,3
4	173.049	1.252.086	17.439.283	13,9
5	180.339	1.520.653	22.255.423	14,6
6	187.003	1.859.810	27.492.140	14,8
7	201.871	2.260.211	32.018.923	14,2
8	218.576	2.880.187	39.474.876	13,7
9	229.524	4.368.627	53.893.248	12,3
10	266.280	10.814.325	94.345.596	8,7

Fuente: elaboración propia con base en procesamiento datos de la ECV 2007, convenio Cenac-Unipiloto.

promedio total es de \$2.560.571 (79% del ingreso). ¿Cuánto de este ingreso se está dedicando a la vivienda?

En total, los hogares bogotanos dedican en promedio un 19% de sus ingresos y un 13% de sus gastos a pagar los costos relacionados con la vivienda (arriendo, amortización, otros gastos para quienes tienen vivienda propia pagada) (figura 1).

Figura 1
Estructura promedio de gastos: total hogares



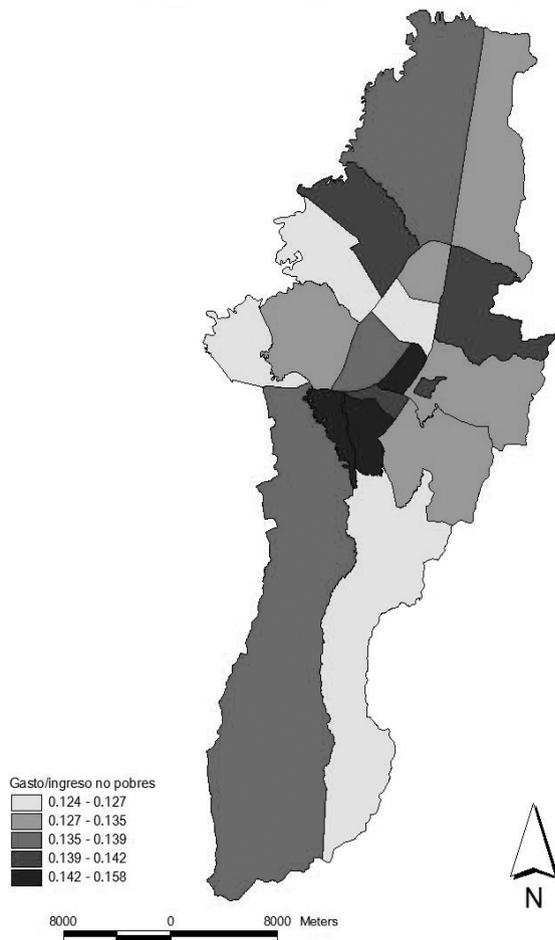
Fuente: elaboración propia con base en procesamiento datos de la ECV 2007, convenio Cenac-Unipiloto.

Si se tiene en cuenta la distribución del gasto en vivienda por localidades, se evidencia que el gasto promedio en vivienda es bastante mayor en las localidades del norte que en las del sur, tanto para la población en general como para los hogares pobres. No obstante, si se toman los datos como porcentaje del ingreso el panorama se modifica. Para la población general, la localidad Rafael Uribe Uribe es en la que los costos de vivienda son más altos en relación con el ingreso (23%), seguida por Ciudad Bolívar y Tunjuelito (20% y 19%, respectivamente). Para los hogares pobres, las localidades en las que la vivienda es más costosa en proporción a los ingresos son Teusaquillo, Chapinero y Usaquén. En las dos primeras, el promedio de gasto en vivienda supera ampliamente el promedio de ingreso de los hogares pobres (274% y 237%); en Usaquén la proporción es del 92% (figura 2a). Las localidades con proporciones más bajas son Usme, Bosa y San Cristóbal (13%, 31% y 38%, respectivamente). La diferencia en la proporción es muy grande para los hogares pobres según localidades, mientras que para los hogares no pobres, la proporción

no varía mucho: Rafael Uribe es la localidad con proporción más alta (16% del ingreso promedio), y Bosa, la más baja (12%) (figura 2b).

El gasto en vivienda como proporción del gasto total no varía de manera predecible según el decil de ingreso del hogar. En cambio, si se toma el gasto en vivienda como porcentaje del ingreso promedio por decil, se evidencia una diferencia significativa entre deciles: los hogares del primer decil dedican un 63% de sus ingresos a pagar costos de vivienda, mientras que los del último decil dedican solo un 8% de sus ingresos al mismo rubro (tabla 2).

Figura 2a
Mapa con el porcentaje gasto en vivienda no pobre por localidad

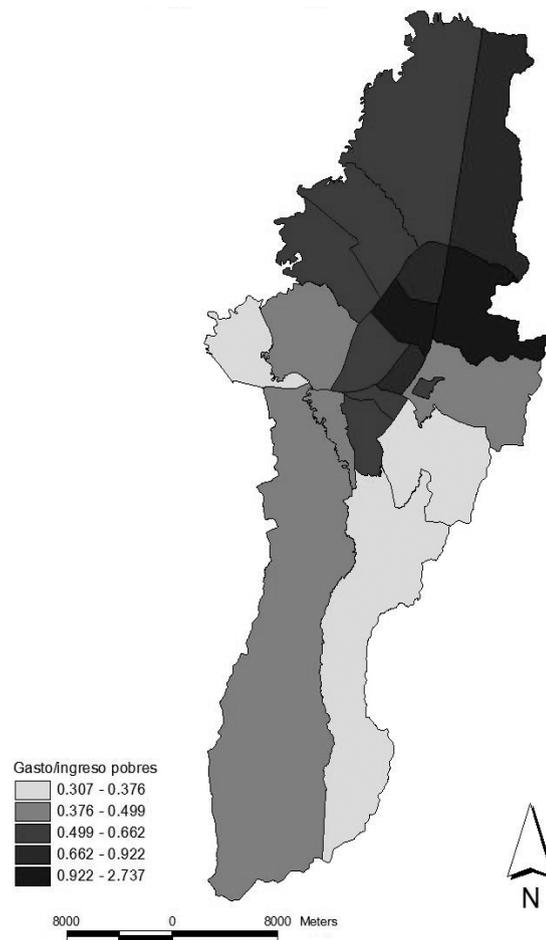


Déficit de vivienda

Como ya se planteó, las variables relacionadas con la vivienda están estrechamente relacionadas con la estructura de oportunidades que tiene un hogar de salir de la pobreza o caer en ella. A continuación se exploran las variables relacionadas con el déficit de vivienda y la pobreza en Bogotá según los datos de la ECV. Para el análisis se toman la categorización del déficit utilizada por UN Hábitat, ya referenciadas.

Al igual que las variables de pobreza, el déficit de vivienda (cuantitativo y cualitativo agregados) se

Figura 2b
Mapa con el porcentaje gasto en vivienda pobre por localidad



Fuente: elaboración propia con base en procesamiento de datos de la ECV 2007, convenio Cenac-Unipiloto.

Tabla 2
Gasto en vivienda según deciles de gasto

Decil	Promedio gastos	Promedio gasto en vivienda	Gasto en vivienda/gastos totales (%)	Ingreso promedio	Gasto en vivienda/ ingreso (%)
1	565.860	120.733	21	191.073	63
2	934.551	160.758	17	718.789	22
3	1.289.173	183.883	14	973.203	19
4	1.633.436	207.792	13	1.252.086	17
5	1.846.325	212.989	12	1.520.653	14
6	2.090.537	236.226	11	1.859.810	13
7	2.382.468	259.673	11	2.260.211	11
8	2.704.925	309.765	11	2.880.187	11
9	3.428.296	421.814	12	4.368.627	10
10	5.696.044	826.023	15	10.814.325	8

Fuente: elaboración propia con base en procesamiento datos de la ECV 2007, convenio Cenac-Unipiloto.

concentra en las localidades del sur de la ciudad (25% de los hogares de Ciudad Bolívar, 17% de San Cristóbal y 16% de Usme); mientras que en Teusaquillo, Puente Aranda y Usaquén la proporción es de 4%, 5% y 6%. Sin embargo, varias localidades centrales y del noroccidente presentan alta proporción de hogares con déficit, como Santafé (16%), Engativá (14%) y Barrios Unidos (12%).

La tabla 3 muestra cómo cambia el tamaño de los hogares según tipo de déficit de la vivienda. Se evidencia que en los hogares que presentan déficit cuantitativo el tamaño es significativa-

mente mayor que en los hogares sin déficit (4,3 y 3,5 personas por hogar respectivamente). En cuanto al déficit cualitativo, los tamaños de hogar más grandes se encuentran en los que presentan déficit de espacio. Esto es lógico, pues este indicador se refiere a fenómenos de cohabitación y hacinamiento.

La misma tabla 3 muestra también cómo varía el gasto en vivienda como proporción de los gastos totales de un hogar según tipo de déficit. Para los hogares sin déficit el promedio de gasto en vivienda es del 15%; mientras que para los que presentan déficit cuantitativo por estructura es

Tabla 3
Tamaño promedio hogar y gasto en vivienda según déficit

	Total	Sin déficit	Déficit cuantitativo				Déficit cualitativo				
			Estructura	Hogar secundario	Espacio (1)	Servicios (2)	Estructura (3)	1 y 2	1 y 3	2 y 3	1, 2 y 3
Tamaño promedio hogar	3,6	3,5	4,3	4	4,7	3,6	3	5,7	5,6	3,4	3,3
Gasto en vivienda/ingreso	16%	15%	20%	18%	21%	16%	22%	15%	39%	27%	43%

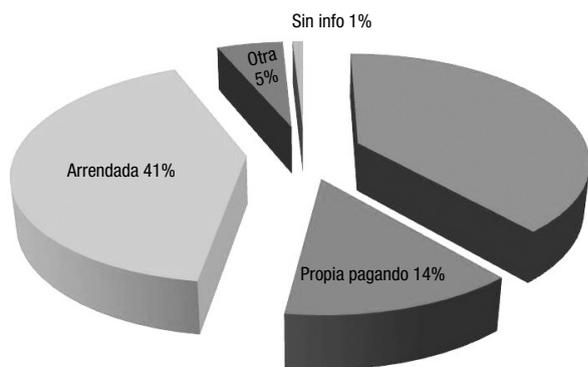
Fuente: elaboración propia con base en procesamiento datos de la ECV 2007, convenio Cenac-Unipiloto.

del 20%. En el déficit cualitativo, el mayor gasto en vivienda se da en los hogares con déficit de estructura y de espacio (22% y 21%), y en los hogares que presentan los tres tipos de déficit (estructura, espacio y servicios), el gasto en vivienda constituye en promedio el 43% de los gastos totales del hogar. Es decir, los gastos en vivienda son mayores en proporción al ingreso cuanto mayor sea la intensidad del déficit cualitativo. Los datos anteriores muestran que el déficit no es una cuestión aislada de calidad de las construcciones, sino que está fuertemente relacionado con otras variables de pobreza.

Tenencia de vivienda

Según los datos de la ECV, en Bogotá un 41% de los hogares habita en una vivienda arrendada;

Figura 3
Distribución tenencia de vivienda en Bogotá



Fuente: elaboración propia con base en procesamiento datos de la ECV 2007, convenio Cenac-Unipiloto.

Tabla 4
Hogares pobres y no pobres según tenencia de vivienda

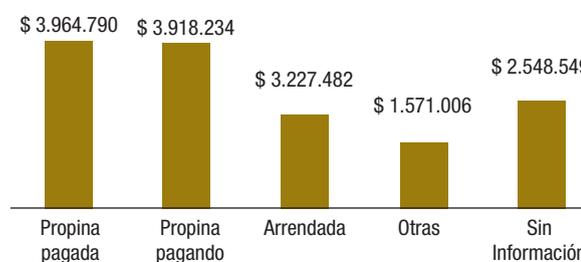
Tenencia de vivienda	No pobre	Pobre	Total	% Pobres
Propia pagada	608.535	156.485	765.020	20
Propia pagando	224.411	43.619	268.030	16
Arrendada	541.189	277.516	818.705	34
Otra	59.652	48.682	108.334	45
Sin info	13.396	3.681	17.077	22
Total	1.447.184	529.982	1.977.166	27

Fuente: elaboración propia con base en procesamiento datos de la ECV 2007, convenio Cenac-Unipiloto.

mientras que un 53% de los hogares son propietarios (39% en vivienda propia ya pagada y 14% pagando). Sin embargo, esto no arroja pistas directas sobre la pobreza, dado el peso que tiene el mercado informal de vivienda en el total de Bogotá, lo que hace que puedan existir hogares propietarios mucho más pobres (en viviendas de barrios de origen informal) que hogares arrendatarios en el mercado formal (figura 3).

Hecha la aclaración, en los datos arrojados por la ECV sí se ve una mayor incidencia de hogares pobres que viven en viviendas arrendadas (34%), frente a los hogares pobres en viviendas propias pagadas (20%) y propias pagando (16%). El porcentaje en esta última categoría es menor, pues la mayoría de estos hogares están vinculados con un proceso formal de crédito. La mayor proporción de hogares pobres se encuentra en otras formas de tenencia, que hacen referencia a alguna forma de cohabitación, etc. (tabla 4).

Figura 4
Ingreso promedio por tipo de tenencia



Fuente: elaboración propia con base en procesamiento datos de la ECV 2007, convenio Cenac-Unipiloto.

El 52% de los hogares pobres vive en arriendo, mientras el 38% son propietarios. Para los hogares no pobres se encuentra un 37% de arrendatarios frente a un 58% de hogares propietarios.

En la figura 4 se muestra el ingreso promedio por tipo de tenencia, los datos muestran una diferencia significativa entre el promedio de ingresos de los hogares propietarios (tanto con viviendas pagadas como pagando) y los hogares arrendatarios. Los hogares con menores ingresos son nuevamente los clasificados bajo “otra” forma de tenencia. Al explorar los datos por localidades, se evidencia que el arriendo es una forma de tenencia mucho más común en las localidades centrales; mientras que la propiedad lo es más en las localidades peri-

féricas (sobre todo en la categoría propia pagando, en la que predominan viviendas construidas recientemente). La categoría “otra” también es predominante de las localidades más centrales (figuras 5a y 5b).

Las localidades con mayor porcentaje de propietarios son Fontibón, Teusaquillo y Ciudad Bolívar, con 61%, 59% y 59%, respectivamente. Las localidades con mayor porcentaje de arrendatarios son La Candelaria, Mártires y Tunjuelito, con 55%, 54% y 53%.

En relación con el tamaño del hogar, los hogares arrendatarios y los de “otra” tenencia presentan un tamaño menor que los propietarios. Esto

Figura 5a
Mapa con la distribución propietarios por localidades

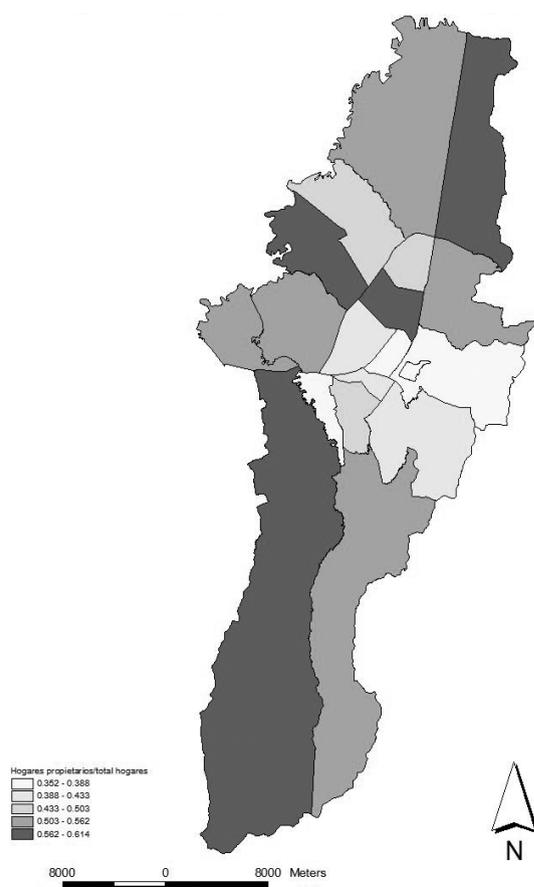
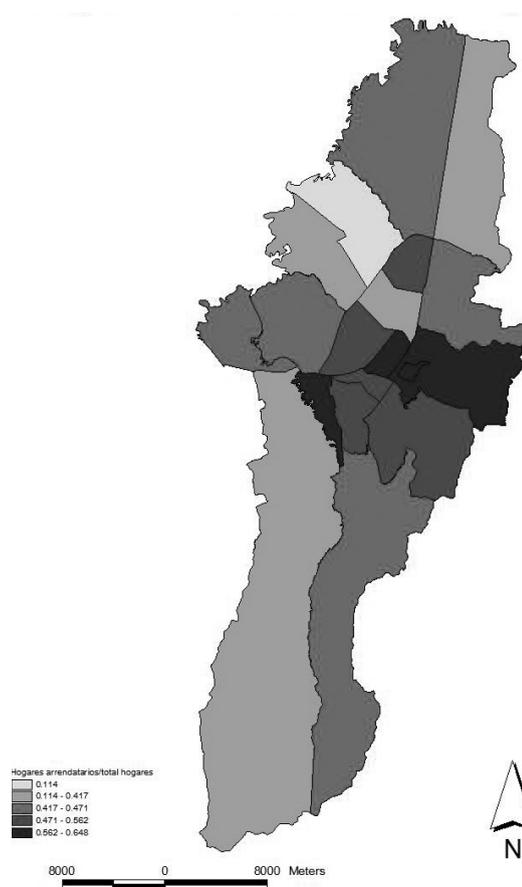


Figura 5b
Mapa con la distribución de arrendatarios por localidades



Fuente: elaboración propia con base en procesamiento datos de la ECV 2007, convenio Cenac-Unipiloto.

concuera con lo encontrado en la literatura especializada en otras ciudades, dado que son hogares ubicados en localizaciones más centrales, en los cuales se accede a viviendas de menor tamaño a mayor costo que en la periferia (tabla 5).

Tabla 5
Tamaño promedio de hogar y porcentaje de gasto en vivienda según tenencia

Tenencia de vivienda	Tamaño promedio hogar	Gasto en vivienda/gastos totales (%)
Propia pagada	3,7	13
Propia pagando	3,7	16
Arrendada	3,4	19
Otra	3,4	24
Total	3,6	16

Fuente: elaboración propia con base en procesamiento datos de la ECV 2007, convenio Cenac-Unipiloto.

En cuanto al gasto en vivienda como proporción de los gastos totales, este es mayor para los hogares arrendatarios que para los hogares propietarios, pero bastante mayor para los hogares con “otro” tipo de tenencia. Habría que indagar por qué si la categoría de “otros” corresponde a usufructo u ocupante de hecho (es decir, no tienen costos asociados a la vivienda más que servicios y mantenimiento), estos gastos tienen tanta incidencia sobre sus gastos totales.

Conclusiones e implicaciones para políticas y programas de vivienda

Como ya es reconocido y aceptado tanto en la literatura como en las agendas de las organizaciones internacionales, la pobreza es un fenómeno multidimensional y dinámico, y cualquier esfuerzo para disminuirla en un contexto específico debe tener claro a qué dimensiones le está apuntando y no restringirse a la visión de la pobreza como insuficiencia de ingresos. Tanto las aproximaciones teóricas como los datos presentados en este artículo evidencian relaciones importantes entre la vivienda y la pobreza, lo que implica reconfigurar el

enfoque de la provisión de vivienda tanto desde el punto de vista de la política económica como de la política social. Habrá que tomar la decisión sobre si la provisión de vivienda debe aportar a objetivos económicos (crecimiento económico mediante el fomento del sector de la construcción) o sociales (superación de la pobreza), o si es capaz de aportar en los dos sentidos, cosa que aún no ha sido posible demostrar.

La vivienda, sea concebida como capital físico, como activo o como un bien de mérito; es fundamental para garantizar las condiciones de vida de un hogar en muchos sentidos. Así mismo, su condición de activo desborda su ámbito físico (la construcción) e involucra aspectos determinantes de su entorno y localización relativa. En este sentido, se trasciende el acceso a la vivienda y se llega al acceso a la ciudad como aspecto fundamental para combatir la pobreza de los hogares.

Queda aún abierta la pregunta sobre el papel real de la vivienda, en términos de reducción de la pobreza. En primera instancia, pensar en la vivienda como un activo que protege de la pobreza, sumado a los peligros de la pobreza inducida por la vivienda, a primera vista, justificaría que la provisión de vivienda de interés social se haya dirigido en los últimos años a atender a los menos pobres entre los pobres e incluso a población de estratos medios. Esto lo han insinuado ya varios estudios, entre los cuales uno muy reciente publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2011). Esto no sería del todo negativo si paralelamente se implementaran acciones dirigidas a la población más pobre, pues estos han sido atendidos de manera muy parcial mediante programas de mejoramiento barrial, después de que ellos han solucionado su problema habitacional desde la lógica informal, con costos muy altos para la sociedad y para las ciudades.

Los pobres que no tienen acceso a la vivienda nueva formal, cuando no acuden a un arrendamiento en condiciones precarias (o luego de hacerlo),

acceden a un lote en asentamientos irregulares, siguiendo la aspiración de tener algo propio, de conformar un patrimonio para su familia, y no solo de cubrir sus necesidades de alojamiento y habitación. Sin intentar legitimar esta forma de acceso a suelo, es sin duda la que más se ajusta a las lógicas y necesidades de los más pobres, y la política pública habitacional no ha podido (o querido) hacer nada efectivo para dar alternativas de adquisición de vivienda a los pobres a menor costo social.

En síntesis, los pobres tienen sus propias lógicas de construcción de activos y los programas deben incorporar esta lógica de manera comprensiva, reconfigurando los mecanismos de atención a la población más pobre para que tenga efectos reales en la reducción de la pobreza. Retomando a Moser, entender el acceso a la vivienda desde un enfoque de construcción de activos podría arrojar una comprensión mucho más profunda de las respuestas de los hogares ante la falta de acceso a una vivienda y a un entorno, lo que daría pie a una reformulación estructural de las políticas de vivienda.

Siguiendo los argumentos de Gilbert, la propiedad, así como las demás formas de tenencia (en particular el alquiler), tiene ventajas, desventajas e implicaciones para los hogares. Según sus estudios, no existe una relación directa entre la proporción de propietarios y la situación económica de las ciudades y países. En el contexto de países en desarrollo incluso se evidencia que muchos arrendatarios se encuentran en mejor situación económica que algunos propietarios por el peso que tiene el mercado informal de la vivienda. Por esto, el acceso a la propiedad no debe ser la única alternativa (ni la óptima) que se considere en las políticas de provisión de vivienda social.

No obstante, en nuestro contexto la tenencia tiene una relación muy importante con la situación económica de los hogares. Sin duda, es la

variable que más discrimina en relación con la pobreza, pues es mucho mayor la incidencia de la pobreza en los hogares arrendatarios, y particularmente en los hogares que tienen “otro” tipo de tenencia. Los arrendatarios en Bogotá presentan índices más bajos de calidad de vida, tanto desde el punto de vista de ingresos como de penuria habitacional, lo que no implica necesariamente en términos de política perpetuar su orientación hacia el aumento de propietarios, sino implementar mecanismos que permitan atender de manera más efectiva y focalizada este grupo de población, que garantiza seguridad de la tenencia en el modo de alquiler. Resulta además de vital importancia analizar con detalle las situaciones vinculadas a los hogares que habitan en “otro” tipo de tenencia, pues sus condiciones de pobreza parecen tener una intensidad importante: es el grupo que tiene mayor incidencia de pobreza y en el cual los gastos en vivienda son mayores en relación con sus ingresos.

La provisión de vivienda no soluciona automáticamente las condiciones de pobreza de los hogares; de hecho, la pueden profundizar en algunos contextos. En términos de la nueva pobreza urbana, una producción masiva y seriada de unidades de vivienda ubicadas en suelos de bajo costo, con localizaciones periféricas y poco acceso a bienes y servicios urbanos, desencadena procesos de exclusión y segregación socioespacial (en una espiral descendente de falta de oportunidades y por ende profundización de la pobreza). Por otra parte, si en el marco de la política habitacional los hogares que acceden con éxito a una vivienda de interés social tienen costos de amortización de las deudas tan altos que deben sacrificar la porción de sus ingresos que dedicaban a suplir sus demás necesidades básicas, aportarían a la llamada *pobreza inducida por la vivienda*. Estos dos fenómenos son peligros en los que pueden caer programas bienintencionados de vivienda, por lo que la literatura más reciente se ha encargado de visibilizarlos.

Continuando con nuestro caso, y aunque no es novedoso decirlo, sí resulta importante resaltar la enorme brecha que persiste entre las localidades del sur y del norte, en términos de pobreza y vivienda. Son dos realidades completamente distintas. Retomando el concepto de nueva pobreza urbana, esta situación representa, sin duda, una barrera estructural para la superación de la pobreza en Bogotá.

La dimensión territorial adquiere gran relevancia a la hora de abordar las problemáticas habitacionales. Si bien es claro que hay una mayor concentración de la pobreza en el sur de la ciudad, la situación en las localidades centrales requiere ser analizada con mayor profundidad. Tal como lo muestran los datos, los gastos de los hogares pobres en vivienda son mucho mayores para las localidades centrales (Teusaquillo, Chapinero y Usaquén), tanto que en promedio incluso superan los ingresos.

Así mismo, es evidente que el arriendo es una forma de tenencia mucho más común en las localidades centrales y bastante mayor es la proporción de aquellos que pertenecen a la categoría “otra” (que agrupa el usufructo y la ocupación de hecho), que habitan en estas zonas. Al mismo tiempo, hay una incidencia de pobreza bastante grande en estos dos grupos de tenencia y el gasto en vivienda es también mucho mayor. Esto es importante resaltarlo, porque estas localidades son justamente las que en promedio presentan los mejores índices de calidad de vida, lo que hace que no se focalicen mayores recursos para la atención de la pobreza; no obstante, parece haber allí una muy estrecha relación entre las condiciones de vida y la vivienda.

Pasando de la variable territorial a la de ingresos, la desigualdad tiene también una gran relación con la vivienda. Así, mientras que los hogares del último decil comprarían una vivienda promedio

con 8,7 salarios promedio, los del primer decil necesitarían 107 salarios promedio. En el mismo sentido los hogares del primer decil dedican un 63% de sus ingresos a pagar costos de vivienda, mientras que los del último decil dedican solo un 8% de sus ingresos al mismo rubro.

Al analizar el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo, se encuentra que cerca del 60% del déficit está compuesto por hogares pobres; así mismo, se encuentra una relación directa entre la intensidad del déficit cualitativo y los gastos en vivienda en proporción al ingreso.

La síntesis que queda de la revisión de literatura y la exploración de las cifras de la Encuesta de Calidad de Vida para Bogotá refuerza las ideas que han estado presentes en las discusiones desde hace unos años; pero que aún no han sido incorporadas del todo: las políticas de provisión de vivienda para hogares con bajos ingresos deben ser orientadas a proveer lugares de calidad, bien servidos, bien ubicados y cuyo costo no exceda la capacidad de pago de los hogares, para lo que se requieren modelos de política creativos, comprensivos e integrados.

Bibliografía

Chambers, R. (2006). What is poverty? Who asks? Who answers? *Poverty in Focus 9: What is Poverty? Concepts and Measures*. Brasilia: International Poverty Centre. Recuperado el 1 de marzo del 2011, de <http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCPovertyInFocus9.pdf>.

Chant, S. y McIlwaine, C. (2009). Access to Shelter. En: *Geographies of development in the 21st century: An introduction to the global south*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

De Soto, H. (2001). *El misterio del capital*. México: Diana.

- Dewilde, C. y De Keulenaer, F. (2001). Housing and poverty: The missing link. *International Journal of Housing Policy*, 3 (2), 127-153.
- Fernandes, E. (2002). La influencia de *El misterio del capital de Hernando de Soto*. En: *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Forero, A. (2007). Bienestar, pobreza y exclusión: la dimensión humana de la pobreza. *Papeles de Coyuntura*, 23, 1-13.
- Gilbert, A. (1997). On subsidies and home ownership: Colombian housing policy during the 1990s. *Third World Planning Review*, 19 (1), 51-70.
- Gilbert, A. (1997). *La ciudad latinoamericana*. México: Siglo XXI.
- Gilbert, A. (2002). Housing policy and legal entitlements: Survival strategies of the urban poor. En: C. Abel y C. Lewis (eds.), *Exclusion and engagement: Social policy in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Gilbert, A. (2003). *Rental housing: An essential option for the urban poor in developing countries*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements. Recuperado el 11 de marzo del 2011, de <http://www.unhabitat.org/pmss>.
- Giraldo, F.; García, J.; Ferrari, C. y Bateman, A. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano: políticas para un mundo de ciudades*. Bogotá: UNHábitat.
- Giraldo, F. y Torres, J. (2004). *Hábitat y desarrollo humano*. Cuadernos PNUD-UNHábitat. Recuperado el 1 de agosto del 2011, de http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/habitat01.pdf.
- Gómez Buendía, H. (2007). *La pobreza y el desarrollo humano*. Bogotá: Escuela Virtual PNUD/RBLAC.
- González, M. L. (2001). *Colombia: dimensiones sociales de la crisis*. Washington, D.C.: World Bank.
- Katzman, R. y Filgueira, C. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Montevideo: Cepal.
- Kessler, G. y Di Virgilio, M. M. (2008). La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas. *Revista de la CEPAL*, 95, 31-50.
- Kutty, N. (2005). A new measure of housing affordability: Estimates and analytical results. *Housing Policy Debate*, 16 (1), 113-142.
- López, M. (2004). La vivienda como colateral: política monetaria, precios de la vivienda y consumo en Colombia. *Borradores de Economía*, 299. Bogotá: Banco de la República. Recuperado el 1 de agosto del 2011, de <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra299.pdf>.
- MacDonald, J. (2004). *Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Mimura, Y. (2008). Housing cost burden, poverty status, and *economic hardship* among low-income families. *Journal of Family and Economic Issues*, 29, 152-165.
- Mocaleano, A. (comp.), (2006). *Hábitat y el derecho a la vivienda digna*. Bogotá: Konrad Adenauer-Pontificia Universidad Javeriana.
- Montgomery, M.; Stren, R.; Cohen, B. y Reed, H. (eds.), (2003). Diversity and inequality. En: *Cities transformed: Demographic change and its*

implications in the developing world. Londres: EARTHSCAN.

Moser, C. (1998). 'The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*, 26 (3), 1-19.

Moser, C. (2005, 12-15 de diciembre). *Assets, livelihoods and social policy*. Documento procedente de Arusha Conference, "New Frontiers of Social Policy", Banco Mundial.

Mullan, K.; Sutherland, H. y Zantomio, F. (2009). *Accounting for housing in poverty analysis*. Institute for Social and Economic Research. Recuperado el 5 de febrero del 2011, de <http://ideas.repec.org/p/ese/iserwp/2009-33.html>.

Naciones Unidas (1991). *Observación general No. 4 al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a una vivienda adecuada*. Recuperado el 4 de agosto del 2011, de [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?)

Orduz, E. (2001). *Análisis de los factores de vulnerabilidad en el contexto de vivienda en Colombia con enfoque en el ingreso*. Bogotá: Uniandes.

Pecha, C. (2011). *Programa de vivienda de interés social en Colombia: una evaluación*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 16 de diciembre de 2011 de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35833454>.

PNUD-UN Hábitat (2004). *Hábitat y desarrollo humano*. Washington.

Ramírez, R. (2002). Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, Universidad de Chile, 9-57.

Ruprah, I. (2010). Do social housing programs increase poverty?: An empirical analysis of shelter induced poverty in Latin America. *OVE Working Papers 0510*. Washington: Inter-American Development Bank-Office of Evaluation and Oversight (OVE).

Tironi, M. (2003). *Nueva pobreza urbana: vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago: Universidad de Chile, Predes/RIL.

Torres, J. E. (2007). *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*. Bogotá: MERPD-DNP-CENAC.

Torres, J. E. y Pérez, E. (2008). Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos. *Revista INVI*, 23 (63), 53-87.

Villavicencio, J. y Santiago, P. (2000). *Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible*. Recuperado el 18 de marzo del 2011, de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/villavicencio.pdf>.