

REPORTES DE CONSTRUCCIÓN No. 11 SEPTIEMBRE DE 2008

Encuestas de percepción ciudadana “Ciudades Cómo Vamos”: Un termómetro local de la política de vivienda

Como instrumentos de control y evaluación de las políticas públicas locales, se han venido fortaleciendo iniciativas privadas como las *Encuestas de Percepción Ciudadana* en varias ciudades del país¹. Estos instrumentos, además de convertirse en un insumo para que las autoridades locales realicen un seguimiento adecuado de la gestión y el desempeño de los agentes públicos locales; han estimulado la interacción social en la búsqueda de mejoras en los procesos de desarrollo de cada ciudad.

Es notable la relevancia que tiene este tipo de encuestas en el quehacer político de las ciudades, debido a su intrínseca relación con el bienestar subjetivo de los ciudadanos. Si bien, en el proceso de comprobación de la eficacia de las políticas la variable clave es el progreso objetivo de todos los indicadores, las percepciones de la población también juegan un papel determinante.

En esta edición de *Reportes de Construcción* se presenta una comparación de los resultados de la encuesta de percepción *Bogotá Cómo Vamos* y los ejercicios practicados en otras ciudades del país en términos de los indicadores más importantes en materia de vivienda. Estos indicadores hacen referencia a las percepciones sobre la oferta y capacidad económica de los hogares para el acceso a soluciones habitacionales; el reconocimiento y la favorabilidad de las entidades encargadas del tema de vivienda

¹ Estas encuestas son resultado de una alianza interinstitucional conformada por la Casa Editorial El Tiempo, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación Corona. En otras regiones también participa la Universidad Eafit, El Colombiano, El País, Proantioquia, la ANDI seccional Cartagena, El Universal, entre otras entidades.

en cada ciudad; y el lugar que ocupa la carencia de vivienda propia en la auto-percepción de pobreza de los hogares. Un ejercicio de comparación por ciudades como el que se pretende, permite determinar los factores concretos que inciden y condicionan las percepciones subjetivas que tienen los hogares sobre su situación económica.

La iniciativa “Ciudades Cómo Vamos”

En el año 1998 se inició en Bogotá, con el apoyo de un grupo de empresas y organizaciones privadas, el proyecto *Bogotá Cómo Vamos* que contempló, además de la elaboración de un conjunto de estudios sobre el desempeño de los programas de las alcaldías y sobre la calidad de vida de los ciudadanos, la realización periódica de una *Encuesta de Percepción Ciudadana* que permitiera conocer la opinión de los bogotanos acerca de sus problemas, potencialidades y necesidades más apremiantes.

Actualmente, la iniciativa de la Red de ciudades *Cómo Vamos* cubre las áreas metropolitanas de Bogotá, Cali, Cartagena, Medellín y Barranquilla². Así mismo, la cobertura temática incluye educación, salud, servicios públicos y vivienda, movilidad, espacio público, medio ambiente, seguridad, gestión y finanzas públicas, entre otros.

En cuanto al tema de vivienda, tanto desde las percepciones mismas de la eficacia de las políticas actuales, enmarcadas todas en los planes de desarrollo de estas ciudades, como desde las iniciativas políticas y del modelo de ciudad que proponen los ciudadanos, la encuesta ha permitido elaborar diagnósticos sobre la eficacia de las políticas de hábitat en términos de la

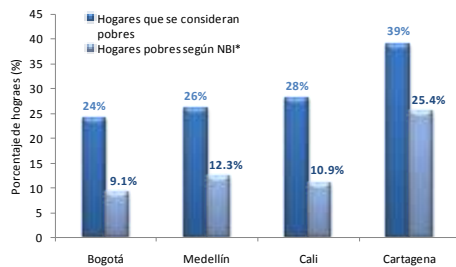
² A la fecha de elaboración de este informe no se contaba aún con los resultados del ejercicio practicado en la ciudad de Barranquilla, en su primer año de implementación.

facilitación del acceso a la vivienda propia por parte de los hogares³.

Vivienda y pobreza

El carácter subjetivo de la investigación supone, de entrada, una sobreestimación del nivel de pobreza que enfrentan los hogares. En efecto, la encuesta revela un nivel de pobreza sustancialmente más alto que el que se desprende del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas -frecuentemente utilizado para medir la pobreza directa-, para estas cuatro ciudades (Gráfico 1). La relación entre ciudades de este último, sin embargo, es bastante similar a su equivalente subjetivo de la encuesta de percepciones.

Gráfico 1. Percepción de pobreza vs. Pobreza por NBI



*Corresponde a la proporción de hogares del área urbana que poseen por lo menos una necesidad básica insatisfecha –en hacinamiento, escolaridad, dependencia económica o calidad de la vivienda–.

Fuente: Censo 2005-Dane, Ciudades Cómo Vamos, Cálculos Camacol Bogotá y Cundinamarca.

Las causas de estos niveles de pobreza, según revelan los hogares, se relacionan por lo general con falta de empleo, una consecuente falta de ingresos y, en general, con una insatisfacción respecto a su nivel de vida (carencia de educación, alimentación, bienes, recreación, viajes o seguridad).

Según la última versión de la encuesta, Bogotá es la ciudad que tiene un menor porcentaje de hogares que se auto-perciben como pobres (24%), situación que, además, ha descrito una clara tendencia a la reducción en los últimos cuatro años de

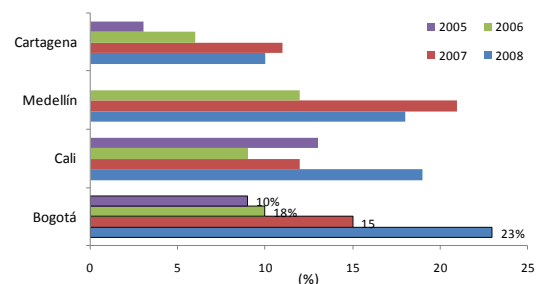
aplicación de la encuesta. Por el contrario, el indicador de la percepción del desempeño de la situación económica familiar sí sufrió un claro repunte en el ritmo descendente que llevaba hasta el año anterior. Así, cerca de 23% de los hogares bogotanos consideraron que la situación ha empeorado, respecto al 14% reportado en el año 2007.

Ocupando un cuarto lugar, al lado de razones como el costo de la alimentación, los servicios públicos y la pérdida de empleo, esta percepción de empeoramiento de la situación se le atribuye – para un 28% de los hogares- al costo de la vivienda, un resultado que contrasta ampliamente con las demás ciudades del ejercicio (11% en Medellín, y 17% en Cartagena y Cali).

Ahora, si bien es importante conocer el impacto que tienen los costos de la vivienda sobre la percepción del empeoramiento de la situación económica -variable ésta intrínseca y casi exclusivamente subjetiva-, resulta más apremiante y dicente en términos del enfoque y diseño de las políticas locales, conocer el impacto de la carencia de vivienda propia en la auto-percepción de pobreza.

Bogotá aparece como la ciudad donde una mayor proporción de personas declaran sentirse pobres por carecer de vivienda propia o por estar viviendo en arriendo. De esta manera, 23% de los que se sienten pobres lo hacen por las condiciones de propiedad de su vivienda, frente a 19% en Cali, 18% en Medellín y 10% en Cartagena, situación que, además, ha empeorado en los últimos años, en los que este porcentaje ha aumentado de manera permanente frente al 10% de 2005 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Porcentaje de hogares que se sienten pobre por no tener vivienda propia



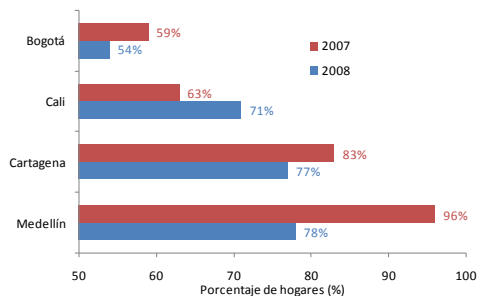
³ Ejemplo de esto son las memorias de las mesas de trabajo *¿Hacia dónde vamos en vivienda y hábitat?* desarrollados en varias ciudades de la red *Ciudades Cómo Vamos*.

Fuente: Red de ciudades "Cómo Vamos" – 2008, Cálculos de Camacol Bogotá y Cundinamarca.

En ese orden de ideas, y suponiendo entonces que en Bogotá la pobreza es en buena parte explicada por la situación en el tema de la propiedad de la vivienda, cabría entonces revisar las percepciones acerca de la facilidad y posibilidades de adquisición de vivienda en la capital. Para esto, resulta de utilidad examinar otro conjunto de preguntas relativas a las posibilidades de compra de una vivienda por parte de los hogares y sus condicionantes en términos de la oferta disponible en la ciudad y la capacidad económica familiar.

De esta manera se observa que, en cuanto a la percepción de insuficiencia en el nivel oferta de vivienda disponible en las ciudades, Bogotá, aunque mantiene un indicador que supera 50%, aparece como la ciudad en la que una menor proporción de hogares opina que no hay una oferta tal que les facilite la compra de vivienda. Este indicador muestra también una importante reducción, cercana a 5 puntos porcentuales, entre 2007 y 2008, la segunda más alta de las ciudades consideradas (Gráfico 3).

Gráfico 3. Insuficiencia de la oferta de vivienda en las ciudades (como porcentaje del total de hogares)



Fuente: Red de ciudades *Cómo Vamos* – 2008, Cálculos de Camacol Bogotá y Cundinamarca.

De acuerdo con el censo poblacional de 2005, dentro de las ciudades aquí analizadas, Bogotá tiene la segunda proporción más alta de hogares en déficit cuantitativo de vivienda, lo cual se contradice con el resultado de que la oferta de vivienda en Bogotá es la menos insuficiente. Una posible explicación a este ciertamente contra-

intuitivo resultado, podría estar en el comportamiento reciente que ha teniendo la oferta de vivienda disponible, posterior al censo practicado en el año 2005 –la cual, en Bogotá, ha crecido a un ritmo anual de 11,5% durante los últimos 2 años, según información de Coordinada Urbana-. Sin embargo, los datos proporcionados por la encuesta de percepciones que se practicó ese año, en las ciudades para las que estuvo disponible, muestran una relación similar frente al déficit de vivienda reportado en el último año (Cuadro 1), lo cual pone de manifiesto que, más que cuantitativos, los determinantes de esta percepción pueden estar relacionados con el tipo de vivienda disponible, que quizás no se esté ajustado a las necesidades de los potenciales compradores haciendo que éstos perciban como deficiente la oferta disponible.

Cuadro 1. Déficit de vivienda vs. Insuficiencia de oferta.

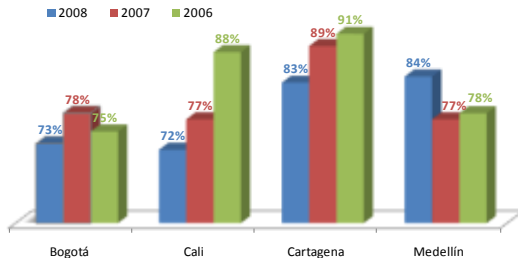
	Déficit de vivienda	Resultados de la encuesta de percepción (versión 2005)
Medellín*	14%	67%
Cali	18%	74%
Bogotá, D.C.	19%	63%
Cartagena	38%	88%

* La primera versión de la encuesta se realizó en 2006.

Fuente: DANE, Censo General 2005 – Red Ciudades *Cómo vamos*.

Ahora bien, la propensión a la compra de vivienda de los hogares no sólo depende de la percepción de disponibilidad de oferta con las condiciones esperadas sino también, y de manera muy importante, de la disponibilidad de recursos económicos. En ese sentido, la encuesta desarrollada en las cuatro ciudades indaga también por la sincronía de la oferta de soluciones habitacionales con la capacidad económica que tienen los mismos para una potencial compra de vivienda. Pese a que, en este punto, los resultados no son satisfactorios en ninguna de las ciudades, reflejando que los colombianos en general perciben que sus ingresos no les permiten acceder a una vivienda, Bogotá tiene una de las menores proporciones de hogares que piensan que la oferta de vivienda está por encima de sus capacidades, reflejando además una situación que se ha sostenido a lo largo de los más recientes años de aplicación de la encuesta (Gráfico 4).

Gráfico 4. Oferta de vivienda por encima de las capacidades económicas (como porcentaje del total de los hogares)

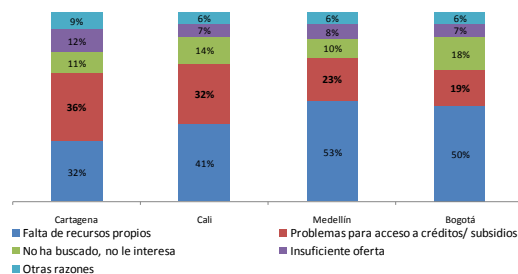


Fuente: Red de ciudades *Cómo Vamos* – 2008, Cálculos de Camacol Bogotá y Cundinamarca.

El punto siguiente sería examinar las causas por las que los hogares perciben que la oferta de vivienda disponible está por encima de sus capacidades, esto es, determinar las dificultades concretas y subjetivas a las que se enfrentan las familias a la hora de adquirir una propiedad.

El Gráfico 5 muestra la distribución de razones que se aducen para no comprar una vivienda nueva por parte de los hogares. De allí se infiere que la causa más importante está relacionada con la falta de recursos disponibles para la cuota inicial. En Bogotá esta proporción asciende al 50% de los encuestados que declararon no tener vivienda propia (quienes a su vez representan 55% del total de encuestados).

Gráfico 5. Razones para no adquirir vivienda



Fuente: Red de ciudades *Cómo Vamos* – 2008, Cálculos de Camacol Bogotá y Cundinamarca.

Al tiempo en que se dice que Bogotá es la ciudad en la que más hogares sugieren que la oferta disponible está acorde con sus necesidades, los resultados para la ciudad reflejan también que una menor proporción

de encuestados declara que la carencia de vivienda propia se atribuye a la falta de acceso a los subsidios o a créditos de vivienda (19%). Este resultado puede tener una estrecha relación con dos variables que poseen cierto dinamismo en el Distrito Capital; el primer de ellos relacionado con la importante afluencia de recursos públicos, y en particular de subsidios para la compra de vivienda de interés social, provenientes tanto de las cajas de compensación como del gobierno nacional y otro tipo de entidades. El segundo elemento está estrechamente relacionado con la profundización que ha alcanzado en la ciudad el crédito hipotecario pues, en términos de esta cartera como porcentaje del PIB, se observa que Bogotá, con 4,2%, se ubica por encima de ciudades como Cartagena o Cali, donde este indicador apenas alcanzó el 3% en el 2006.

Percepción de las instituciones y agentes sectoriales

Otro de los grandes objetivos de este ejercicio privado de evaluación de la calidad de vida ciudadana fue el de hacer un seguimiento al desempeño de las entidades que le sirven al ciudadano en todas las áreas de acción de la política pública local. En Bogotá, por ejemplo, se realizó una evaluación de 62 entidades, en su mayoría de carácter público, entre las que fueron incluidas empresas prestadoras de servicios públicos, hospitales, universidades, secretarías distritales, organizaciones culturales, entre otras. Para cada una de ellas, en particular, la encuesta evaluó cuatro aspectos básicos: (i) conocimiento por parte del ciudadano, (ii) imagen o favorabilidad, (iii) gestión y (iv) calidad de la atención.

Si se analiza el desempeño de las entidades relacionadas con el urbanismo y el sector de la edificación de vivienda, se observa que, en general, todas evidencian un reducido nivel de reconocimiento por parte del público, al tiempo que, entre los que las conocen, se puede percibir cierta imagen favorable que, a su vez, contrasta con una no muy bien calificada gestión (Cuadro 2). Las entidades del Distrito Capital sobresalen de las demás por dos llamativos hechos; el primero de los

cuales se refiere al nivel de reconocimiento que tiene la entidad encargada de los desarrollos urbanísticos de la capital, el Instituto de Desarrollo Urbano, quien, a pesar de tener un importante nivel de favorabilidad y conocimiento público, posee una de las calificaciones más bajas en cuanto a gestión y atención al ciudadano. En este aspecto se destaca también el reducido reconocimiento que tiene una entidad que, como la Empresa de Renovación Urbana, se dedica al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos a través de la promoción y el desarrollo de espacios públicos con miras a la competitividad de la ciudad.

El segundo aspecto relevante tiene que ver con el escaso conocimiento que los hogares bogotanos sobre la existencia de una entidad como la Secretaría del Hábitat. Si bien se trata de una institución de reciente creación, su papel como ejecutor y coordinador de las políticas de vivienda a nivel distrital, debe impulsarle a un posicionamiento social que incluso, por ahora, es respaldado con una importante aprobación a su gestión (50% de los hogares que declaran conocer la entidad).

Otras entidades enfocadas a la promoción y gestión de suelos destinados a Vivienda de Interés Social, pese a que también poseen un reducido nivel de reconocimiento, poseen un buen nivel de aprobación de su gestión entre los encuestados. En el caso de Metrovivienda, se observa que casi la mitad de los encuestados que declaran conocer la entidad, respalda la gestión que ha llevado a cabo, lo cual es positivo si se compra con los resultados de otras entidades del sector, que también hacen presencia en Bogotá.

Conclusiones

Si bien los resultados para Bogotá de la encuesta de percepciones reflejan cierta

ventaja sobre las demás ciudades de la red, también se observan elementos que requieren toda la atención, tanto de autoridades locales como del sector privado, de cara a las necesidades de los ciudadanos.

El diseño de una política pública que haga prioritario el acceso a la vivienda por parte de los ciudadanos puede tener en Bogotá un efecto esperado sobre el bienestar más significativo que sobre el resto de ciudades encuestadas y, por ende, es posible que sea más efectivo en términos de su contribución a la superación de la pobreza en ciudad.

El tema de financiación es, sin duda, un factor clave en el proceso de diseño de las políticas mencionadas, en la medida en que respondería a uno de los cuellos de botella mejor identificados por los hogares.

Si se tiene en cuenta lo que representa la economía bogotana en el resto del país, y los esfuerzos a los que ha sido sujeta a lo largo del tiempo, especialmente en el tema de vivienda social, sí parece importante revisar con cuidado unos resultados que bien pueden figurar como limitados.

En el plano institucional hay grandes retos para el fortalecimiento del reconocimiento ciudadano. La generación de mecanismos orientados a promover el reconocimiento de las entidades que le sirven al ciudadano en el tema de vivienda, puede ser una buena herramienta para la generación de confianza y la consecuente efectividad de las gestiones particulares. En ese sentido, valen la pena todos los esfuerzos, por parte de estas mismas entidades, en procura de mejorar la percepción que tiene el usuario final sobre los servicios prestados, así como sobre el reconocimiento público como gestores eficientes en un ámbito de tan notable trascendencia social.

Cuadro 2. Percepciones ciudadanas sobre las entidades de desarrollo urbano y del sector de la construcción de vivienda

Tipo de Entidad	Ciudad	Entidad	Conocimiento	Favorabilidad	Gestión	Atención
Desarrollo Urbano	Bogotá	Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)	42%	79%	34%	31%
	Medellín	Empresa de Desarrollo Urbano	14%	89%	73%	71%
	Cali	Empresa Municipal de Desarrollo Urbano	16%	53%	28%	30%
	Cartagena	Edurbe	18%	77%	N.D.	54%
	Bogotá	Empresa de Renovación Urbana (ERU)	8%	83%	39%	37%
Autoridades locales del sector vivienda	Bogotá	Secretaría del Hábitat	12%	83%	50%	38%
	Cartagena	Dirección Administrativa de Control Urbano	16%	43%	N.D.	18%
	Medellín	Departamento Administrativo de Planeación	25%	81%	60%	60%
	Cali	Secretaría de Vivienda	41%	66%	39%	29%
Vivienda social	Bogotá	Metrovivienda	26%	88%	42%	38%
	Cartagena	Corvivienda	29%	77%	N.D.	34%

Nota: Los indicadores de atención y gestión se refieren al porcentaje de hogares que calificaron con 4 o 5 – de una escala de 1 a 5, donde 5 es excelente- cada entidad.

Fuente: Informes *Ciudades Cómo Vamos* (2008), elaboración Camacol Bogotá y Cundinamarca.

CONDICIONES DE USO

La Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca procura que los datos suministrados en los "Boletines Económicos", publicados en su página web y/o divulgada mediante medios electrónicos y escritos, mantengan altos estándares de calidad. Sin embargo, no asume responsabilidad alguna desde el punto de vista legal o de cualquier otra índole, por la veracidad, exactitud, oportunidad, actualización, conveniencia de los datos suministrados por fuentes distintas a Camacol Bogotá y Cundinamarca y con base en los cuales se elabora dicho boletín, ni por los usos que se de a la información y a los documentos que se presentan en el mismo.

La Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca tampoco asume responsabilidad alguna por omisiones de información o por errores en la misma, en particular por las discrepancias que pudieran encontrarse entre la versión electrónica de la información publicada y su fuente original.

La Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca no proporciona ningún tipo de asesoría, por lo tanto la información publicada no puede considerarse como una recomendación para la realización de operaciones de construcción, comercio, ahorro, inversión, ni para ningún otro efecto.

Los artículos que reflejen comentarios y opiniones publicados en los Boletines Económicos y que provienen de una fuente externa a la Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca solo reflejan la posición del autor y en ninguna circunstancia del editor y, por ende, no comprometen necesariamente a la Entidad, a menos que así se indique expresamente.

Se autoriza la reproducción total o parcial de la información contenida en estos informes o documentos, siempre y cuando se mencione la fuente.

CAMACOL Bogotá & Cundinamarca

Gerente

Sandra Forero Ramírez

Departamento de Estudios Económicos:

Directora

Maria del Rosario Hidalgo Pérez

Investigadores

Santiago Higuera Salazar

Daniel Monsalve Ortiz

Auxiliar

Angélica Díaz Soacha