EFFECTOS DE LA TENENCIA DE VIVIENDA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA
MULTIDIMENSIONAL EN BOGOTÁ-COLOMBIA EN EL PERIODO 2010-2015:
LINEAMIENTOS DE MEJORAMIENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DESDE LAS
EXPERIENCIAS DE PARÍS-FRANCIA Y SANTIAGO-CHILE

NICOLÁS ESTEBAN BARBOSA MATUK

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
BOGOTÁ

2017

Efectos de la Tenencia de Vivienda en la Reducción de la Pobreza Multidimensional en
Bogotá-Colombia en el Período 2010-2015: Lineamientos de Mejoramiento de Política

Pública desde las Experiencias de París-Francia y Santiago-Chile

Nicolás Esteban Barbosa Matuk

Universidad Santo Tomás

Nota sobre el Autor:

Nicolás Esteban Barbosa Matuk, estudiante de la Maestría en Ciencias Económicas,
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Santo Tomás sede Bogotá, 2017.

Tesis presentada para optar al título de Magister en Ciencias Económicas. Director de
la tesis PhD. Olga Marina García Norato.

A mi mamá, arquitecta de mis felicidades.

Agradecimientos

Agradezco al Dr. Álvaro Andrés Vernazza,
y a todo el staff académico de la Maestría,
sin cuyo apoyo investigativo y conceptual
el desarrollo del presente trabajo no hubiera sido posible;
a mi directora de tesis, la Doctora Olga Marina García Norato,
por su soporte paciente y su consejo siempre oportuno.
Y a mi familia, por creer siempre en la calidad de mis talentos
y darme las energías necesarias para sobrellevar
las jornadas de lucha y sacrificio.

Mami, desde ese lugar mejor en el que ahora estás,
este logro es más tuyo que mío.

Contenido

	pág.
Resumen	11
Abstract	12
Introducción	14
Capítulo 1	19
Pobreza y su Medición: Una Aproximación Conceptual	19
Pobreza Inducida por Vivienda: Riesgo de la Política Pública	21
Vivienda como Sector Líder	25
Marco Legal de la Política de Vivienda en Bogotá, París y Santiago	27
Marco Referencial de Política de Vivienda Bogotá, París, Santiago	28
Capítulo 2	37
Tenencia de Vivienda y Reducción de la Pobreza en Colombia	37
Vivienda y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	39
Privación por acceso a fuente de agua mejorada	40
Privación por inadecuada eliminación de excretas	41
Privación por material inadecuado de los pisos	41
Privación por material inadecuado de las paredes exteriores	41
Hacinamiento crítico	41
Evolución del porcentaje de hogares en situación de privación por año	42
Modelo Econométrico de Vivienda y Pobreza Multidimensional	46
Modelos de elección discreta-dicotómicos	47
Modelo Logit Año 2010	50
Modelo Logit Año 2012	50
Modelo Logit Año 2015	51
Capítulo 3: Revisión de Experiencias Internacionales: Santiago-Chile y París-Francia	55

EFFECTOS DE LA TENENCIA DE VIVIENDA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	6
Lecciones Francia	55
Instrumentos y Logros de la Política de Vivienda en Francia	55
Lecciones Chile	60
Instrumentos y Logros de la Política de Vivienda en Chile	60
Capítulo 4: Recomendaciones de Política	66
Conclusiones Finales	73
Bibliografía	75
Anexos	79

Lista de Tablas

	pág.
Tabla 1. <i>Variables, dimensiones y ponderaciones del índice de pobreza multidimensional</i>	20
Tabla 2. <i>Personas en Situación de Pobreza Multidimensional por Zona Geográfica 2011-2015</i>	40
Tabla 3. <i>Comportamiento de las privaciones de vivienda por número de hogares, Bogotá</i>	42
Tabla 4. <i>Comportamiento de las privaciones de vivienda por porcentaje de hogares, Bogotá</i>	42
Tabla 5. <i>Incidencia de las dimensiones en la pobreza multidimensional, 2015</i>	46
Tabla 6. <i>Incidencia de las dimensiones en la pobreza multidimensional, 2014</i>	46
Tabla 7. <i>Modelos de elección discreta-dicotómicos</i>	47
Tabla 8. <i>Modelo Logit Año 2010</i>	50
Tabla 9. <i>Modelo Logit Año 2012</i>	50
Tabla 10. <i>Modelo Logit Año 2015</i>	51
Tabla 11. <i>Efectos Marginales, Modelo Logit Vivienda</i>	52
Tabla 12. <i>Tipos de Vivienda, ingreso y composición del hogar. París, Francia</i>	56
Tabla 13. <i>Subsidios para vivienda mediados por Unidades de Fomento</i>	61
Tabla 14. <i>Subsidios para vivienda en Bogotá</i>	68

Lista de Gráficas

	pág.
<i>Gráfica 1.</i> Crecimiento de oferta de Vivienda de Interés Social en Bogotá	37
<i>Gráfica 2.</i> Número de personas en situación de pobreza multidimensional en Bogotá 2010-2015	40
<i>Gráfica 3.</i> Porcentaje de Hogares con Privación por Hacinamiento 2010-2015	43
<i>Gráfica 4.</i> Porcentaje de Hogares con Privación por Paredes 2010-2015	43
<i>Gráfica 5.</i> Porcentaje de Hogares con Privación por Pisos 2010-2015	44
<i>Gráfica 6.</i> Porcentaje de Hogares con Privación por Alcantarillado 2010-2015	45
<i>Gráfica 7.</i> Porcentaje de Hogares con Privación por Acueducto 2010-2015	45
<i>Gráfica 8.</i> Dinámica histórica del monto de subsidios en Francia	57
<i>Gráfica 9.</i> Gasto en Vivienda como Porcentaje del PIB en Francia	57

Lista de Ilustraciones

	pág.
<i>Ilustración 1.</i> París Rive Gauche	59
<i>Ilustración 2.</i> Programas Medulares de Mejoramiento Integral de Barrios	63

Lista de Anexos

	pág.
Anexo A. Tabla A1. Pseudo R ² y Log Likelihood por año	79

Resumen

La provisión de vivienda digna por parte del Estado no se debe limitar al incentivo de la tenencia, sino a mejorar sus componentes. Desde la medición de la pobreza multidimensional, la vivienda se desagrega en las siguientes dimensiones: acceso a agua potable, alcantarillado y sistema de eliminación de excretas, pisos, paredes, y situación de hacinamiento.

A partir de una metodología de investigación cuantitativa longitudinal retrospectiva basada en la revisión de fuentes secundarias, reflejada en la construcción de un modelo Logit con datos de corte transversal proporcionados por el DANE se demuestra que, en Bogotá, en el periodo 2010-2014 las privaciones de vivienda que más inciden en la probabilidad de que una persona sea considerada pobre son las referentes a agua y alcantarillado.

Aunque la política en Bogotá ha tenido buenos resultados en la reducción de estas privaciones, a partir de las experiencias internacionales exitosas de Santiago-Chile y París-Francia, y del análisis del ciclo de las políticas públicas, se recomienda: diversificación del objeto de los subsidios de vivienda, fomentar el arriendo y reforzar los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios para lograr soluciones habitacionales más expeditas y oportunas para la población.

Las principales limitaciones presentadas a lo largo del estudio estuvieron referidas a la distancia geográfica entre los países objeto de análisis de experiencia internacional, así como a la diferencia en la medición de algunas de las variables. Por lo anterior, para efectuar este análisis, se revisaron principalmente estadísticos descriptivos, estudios previos y planes gubernamentales para los componentes de la vivienda de mayor impacto en la reducción de la pobreza

Palabras clave: Vivienda, Pobreza Multidimensional, Política Habitacional, Vivienda en Colombia, Política Pública, Pobreza

Clasificación JEL: R20, R28, R31, R58.

Abstract

The provision of decent housing by the state should not be limited to the incentive of the tenure but also to improve its components. From the Multidimensional Poverty approach, housing is disaggregated into the following dimensions: access to potable water, sewerage and excreta disposal system, floors, walls and overcrowding.

Based on a retrospective longitudinal quantitative research methodology based on the review of secondary sources, and reflected in a logit model created with cross-sectional data, it is shown that, in Bogotá the deprivations that most affects the person's probability to be poor are those related to water and sewerage.

Although the policy in Bogotá has had good results in the reduction of these deprivations, from the successful international experiences of Santiago-Chile and Paris-Francia, and the analysis of the policy cycle, it is recommended: the diversification of the object of the housing subsidies, promotion of the housing leasing and the reinforcement of the Integral Neighborhood Programs.

The main limitations presented in this study were referred to the geographical distance between the international experience's countries, as well as the difference in the measure of some variables. Because of the above, descriptive statistics, previous studies and government

plans were reviewed to make this analysis, for housing components with the greatest impact on poverty reduction.

Keywords: Multidimensional Poverty, Public Policy, Housing in Colombia, Housing, Poverty

JEL Classification: R20, R28, R31, R58

Introducción

Los Estados, independientemente de su nivel de desarrollo, se enfrentan a retos de política habitacional cada vez mayores. Chile es un paradigma en Latinoamérica en cuanto a política de vivienda se refiere: la reducción en la ocupación ilegal del suelo y el notable incremento en la provisión de servicios básicos a la población vulnerable son una muestra innegable de sus logros. Además, comparte con Colombia, aparte del nivel de desarrollo e ingreso, el aumento acelerado de su clase media, que es la principal demandante de vivienda.

Francia, por su parte, aunque posee características diferentes a las de los países anteriormente mencionados tanto en lo demográfico como en lo económico y urbanístico (no existe estratificación tal y como se conoce, es un país de ingreso alto, etc), tiene un enfoque de política de vivienda diferencial que merece ser estudiado y que puede arrojar luces para la solución de problemas comunes. Las políticas de vivienda en el país galo se basan en el fomento del alquiler en vez de la tenencia, logrando una ordenación urbana compacta que minimiza los tiempos de desplazamiento entre los lugares de ocio, trabajo y morada.

En esta perspectiva, en el presente trabajo se analizaron e interpretaron los efectos de la tenencia de vivienda en la reducción de la pobreza Bogotá-Colombia en el periodo 2010-2015, adoptando el enfoque de la pobreza multidimensional. Para las variables más significativas se extrajeron lecciones y lineamientos de intervención de los casos de París-Francia y Santiago-Chile

La pregunta problemática a responder fue: ¿Cuáles han sido los efectos de la tenencia de vivienda en la reducción de la pobreza multidimensional en Bogotá- Colombia en el periodo 2010-2014 y qué lecciones se pueden aprender de París-Francia y Santiago-Chile para un mejoramiento sustantivo de la política pública?

El alcance de este estudio es brindar, con las conclusiones obtenidas, una propuesta de intervención que enriquezca los lineamientos de la política pública de vivienda en Bogotá

El objetivo general de esta investigación fue determinar los efectos de la tenencia de vivienda en la reducción de la pobreza multidimensional en Bogotá, Colombia para el periodo 2010-2015, generando una propuesta de mejoramiento de política pública a partir de las experiencias internacionales de Santiago-Chile y París-Francia.

Para dar cumplimiento a este objetivo general, se formularon los siguientes objetivos específicos:

El primer objetivo específico, desarrollado en el primer capítulo, es construir un marco conceptual, referencial y legal de la vivienda y la pobreza en Bogotá-Colombia, Santiago-Chile y París-Francia. Inicialmente, se hizo una aproximación a la descripción conceptual de la pobreza, explicando sus formas de medición por Necesidades Básicas Insatisfechas, por Línea de Pobreza y, la que fue profundizada en el estudio, por el índice de Pobreza Multidimensional. Se explicó, además, el riesgo de la Pobreza Inducida por Vivienda, el cual emerge cuando la proporción del ingreso de un hogar dedicada al gasto en vivienda es tan alta que restringe el acceso a bienes básicos de la canasta.

Posteriormente, se analizó la importancia de la vivienda como sector líder de la economía y se presentó el marco legal de formulación y acción de la política pública de vivienda para los países estudiados. Finalmente, se construyó un marco referencial mediante la recopilación de estudios previos sobre políticas de vivienda y sus resultados hechos para los países en estudio.

El segundo objetivo, desarrollado en el segundo capítulo, es determinar los efectos de la tenencia de vivienda en la reducción de la pobreza multidimensional en Bogotá-Colombia en el periodo 2010-2015. Para tal fin, se hizo una contextualización general de la política de vivienda en Bogotá, revisando sus logros en cuanto a oferta, déficit cuantitativo, y déficit cualitativo.

Además, se revisó la relación entre las políticas de vivienda en Bogotá y la reducción de la pobreza multidimensional. Se mostró el comportamiento de cada una de las privaciones de vivienda en el periodo de estudio, evidenciándose una reducción generalizada. Además, mediante el análisis de la contribución a la Incidencia Ajustada, se estableció que la vivienda es la dimensión que menos contribuyó a la reducción de la pobreza. Finalmente, se desagregó la dimensión de vivienda en sus diferentes variables para formular un modelo logit que permitiera explicar la probabilidad de que una persona fuera considerada pobre en el enfoque multidimensional dado que tiene algunas de las privaciones específicas de la vivienda. Al ser un modelo de corte transversal, se tomaron los años 2010, 2012 y 2015 y se compararon los resultados.

El tercer objetivo, desarrollado en el tercer capítulo, es analizar las experiencias internacionales en política de vivienda de París-Francia y Santiago-Chile en el periodo de estudio. Se revisó, con base en estudios previos y estadísticos descriptivos presentados por la academia y las instituciones públicas de los respectivos países, el marco institucional y los principios rectores de la política de vivienda. Es importante aclarar que, dadas las limitantes al acceso de la información, no se pretendió hacer un análisis 1 a 1 con Colombia, sino caracterizar y los enfoques de política francés y chileno desde sus aspectos sustantivos

Francia cuenta con el instrumento legal de la ley DALO que, aunque presenta aun resultados incipientes e incluso cuestionables, es pionero en cuanto a posicionamiento en la agenda política de la provisión del derecho a la vivienda por parte del Estado; este marco legal se aterriza en el incentivo, mediante subsidios intensivos, de las diferentes formas de tenencia de vivienda, incluyendo la vivienda pública como uno de sus pilares. Lo anterior se complementa con una prestación universal y eficiente de los servicios públicos, basada en un sistema descentralizado, que hace que los proyectos de vivienda cuenten con las dotaciones necesarias para evitar que la población caiga en situación de pobreza multidimensional.

Chile, por su parte, tiene un sistema más similar al de Colombia, en tanto el Estado se muestra más como facilitador de las dinámicas del mercado. Los retos a superar por parte de esta política en el periodo de estudios también han guardado similitud con los colombianos: el encarecimiento de los proyectos de vivienda, la especulación en los suelos, el crecimiento descontrolado y, aunado a esto, el nacimiento de zonas marginales. Para combatir este problema, se cuenta con un sistema de subsidios diversificados que no sólo fomentan la tenencia, sino también el arriendo, la ampliación y el mejoramiento de vivienda. Además, de forma transversal, existe un programa de mejoramiento integral de barrios soportado por un sistema eficiente y de amplia cobertura de prestación de servicios públicos, que ayuda a la consolidación del tejido social a nivel urbano.

El cuarto objetivo, desarrollado en el capítulo final, es generar una propuesta de mejoramiento de política pública de vivienda para Bogotá-Colombia a partir de las experiencias internacionales de París-Francia y Santiago-Chile y del análisis de los efectos de la tenencia de vivienda en la reducción de la pobreza mutidimensional.

Para tal fin, se revisó la política de vivienda de Bogotá a partir del *policy cycle*. Se recalcó que, aunque existen resultados positivos evidentes, éstos son mejorables. El modelo logit muestra que el problema de la vivienda debe plantearse de forma integral, atendiendo sus múltiples variables.

La gran mayoría de estudios existentes sobre la problemática de la vivienda enfatizan en la medición y evaluación de la evolución del déficit cuantitativo y cualitativo, así como de oferta y la demanda de vivienda. Faltan, pues, estudios que profundicen en la vivienda y sus variables desde el enfoque de la pobreza multidimensional. Igualmente, es necesario evaluar constantemente el sistema de prestación de servicios públicos desde su eficiencia y su cobertura

En cuanto a los instrumentos de acción, se presentan y evalúan los subsidios con los que cuenta actualmente la política de vivienda en Bogotá. Desde las experiencias internacionales, se recomienda ampliarlos no sólo a la tenencia sino también al arriendo mejoramiento. Así mismo, se señala la problemática de los cuellos de botella políticos generados por la falta de coordinación entre el Plan de Desarrollo Territorial y el Plan de Desarrollo de la administración distrital.

Finalmente, se recomienda continuar con los programas de Mejoramiento Integral de Barrios y legalización de territorios en aras de reducir la desigualdad. Igualmente, se debe pensar en un posible fenómeno de gentrificación en el mediano plazo y se deben tener herramientas de acción de política para ello, como por ejemplo, el fortalecimiento de la densificación de la ciudad y el arriendo como solución habitacional

Esta investigación se inscribe en la línea medular de Economía y Humanismo, (Economía social) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás.

Capítulo 1

Pobreza y su Medición: Una Aproximación Conceptual

Las diferentes medidas de política económica y política pública que adoptan los gobiernos tienen dos grandes retos que enfrentar en aras de lograr un impacto positivo en el bienestar social de la población objetivo: la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El concepto de pobreza y su forma de medición ha enfrentado a diversas corrientes ideológicas, políticas y económicas a lo largo de la historia

Desde el siglo XX, por ejemplo, pueden identificarse dos escuelas que abordan la pobreza como un problema nacido de las relaciones económicas y sociales que forjan los individuos en las sociedades: los marxistas, que la veían como un resultado de la acumulación de capital en detrimento de la remuneración de la clase obrera; y la Escuela de Chicago, que enunciaba la pobreza como un problema de marginalidad (exclusión de los procesos acelerados de urbanización e industrialización o informalidad).

Posteriormente, las conceptualizaciones de la pobreza se fueron haciendo más holísticas e implementaron el concepto de desarrollo. Así, por ejemplo, Amartya Sen puso de manifiesto la interdependencia existente entre la mejora del bienestar social y el estímulo de la capacidad productiva. Así mismo, la pobreza en Sen no se limita al ingreso disponible del individuo, sino a la libertad y variedad de opciones que éste posea para su realización.

Si la definición de pobreza ha sido dinámica, su forma de medición no lo ha sido menos. Los dos enfoques más conocidos son el de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) y el de pobreza monetaria. En el primero, se parte de una función de bienestar inversa de las carencias basado en 5 aspectos fundamentales: (i) hacinamiento crítico; (ii) viviendas con materiales inadecuados; (iii) abastecimiento inadecuado de agua potable; (iv) inasistencia de menores a la escuela primaria, y (v) hogares con alta dependencia económica.

Por su parte, la medición de la pobreza monetaria se hace partiendo del cálculo del ingreso per cápita de la unidad de gasto y comparándolo tanto con la Línea de Pobreza (LP) como con la Línea de Pobreza Extrema (LI). La LI parte de determinar los requerimientos nutricionales mínimos que constituyen una canasta normativa de alimentos; la LP incluye, además de esta canasta nutricional mínima, otro set de bienes y servicios básicos.

De uso más reciente, la propuesta tal vez más integral para medir la pobreza es la desarrollada por el *Oxford Poverty And Human Development Initiative*: el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que mide el grado de privación de las personas en una serie de dimensiones, desagregadas en variables, y la intensidad de esta privación. El IPM, junto con la de pobreza monetaria, constituyen las únicas metodologías oficiales para medir la Pobreza en Colombia, según lo establece en el CONPES Social 150 de 2012.

Las dimensiones del IPM para Colombia, sus variables, y la ponderación que tienen dentro del índice son:

Tabla 1.

Variables, dimensiones y ponderaciones del índice de pobreza multidimensional

Dimensión	Variables a medir
Condiciones educativas del hogar	-Logro Educativo -Analfabetismo
Condiciones de la niñez y la juventud	-Asistencia Escolar -Rezago escolar -Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia -Trabajo infantil
Trabajo	-Desempleo de larga duración -Empleo formal

Dimensión	Variables a medir
Salud	-Aseguramiento en salud -Acceso a servicio de salud dada una necesidad
Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	-Acceso a fuente de agua mejorada -Eliminación de excretas -Pisos -Paredes Exteriores -Hacinamiento crítico

Fuente: DNP-DDS-SPSCV (2012).

Como puede verse, el problema es complejo y multidimensional, ya que involucra tanto la identificación de las personas que se pueden clasificar como pobres, así como la agregación del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza (CEPAL, 2001,P. 5).

Por esta razón, Spiker (citado por LA CEPAL, 2001, P.5) da 11 variables identificadoras de la pobreza que constituyen un marco de análisis y referencia: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase dependencia y padecimiento inaceptable.

Pobreza Inducida por Vivienda: Riesgo de la Política Pública

Las políticas habitacionales eficientes y eficaces han sido comúnmente asociadas con la disminución de la pobreza y el incremento del bienestar en la población objetivo. La tenencia de un inmueble propio constituye para una familia desde la creación de un patrimonio económico hasta el arraigo en un territorio con unas condiciones sociales y culturales dadas.

Además, como lo indica Castillo (2004), la vivienda:

(...) constituye tanto valor de uso como valor de cambio, tanto patrimonio y, por ende, garantía o respaldo crediticio como elemento estructurante de la ciudad, y vista desde su

producción, como sector económico, ha sido instrumento de política macroeconómica, sector líder, eje fundamental en la reducción de los índices de desempleo e impulsor y sostén del sector financiero (p. 16).

Sin embargo, hay ocasiones en que la porción del ingreso dedicada al gasto en vivienda es tan alta que impide que la familia acceda a los bienes básicos de la canasta familiar. A este efecto se le conoce en la literatura académica como pobreza inducida por vivienda.

Aunque sonaría contraintuitivo que la tenencia de un activo pudiera llevar a un individuo u hogar a la pobreza, el tema de la pobreza inducida por vivienda ya ha sido estudiado tanto para Colombia como para Bogotá. Camargo Sierra y Hurtado Tarazona (2011) abordan la relación compleja existente entre la pobreza y la vivienda, desde categorías de análisis diversas como la *pobreza urbana*, la *nueva pobreza urbana* y la *pobreza inducida por vivienda*.

Ésta última se define de la siguiente manera:

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 (cuotas 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 (Camargo & Hurtado, 2011, p. 234).

Posteriormente, los autores realizan una caracterización de la relación entre pobreza y vivienda de acuerdo a los datos de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE para el 2007. Allí se puede apreciar tanto el ingreso promedio que perciben los hogares bogotanos como la estructura de su gasto, en la que se evidencia el peso de los costos de vivienda. Igualmente, se plantean conclusiones interesantes sobre la situación de la vivienda en algunas localidades de la ciudad.

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo usa el concepto de *pobreza inducida por vivienda*, esta vez planteado desde Kutty (2005), como herramienta de análisis

para evaluar el programa de Vivienda de Interés Social en Colombia. La metodología usada por Pecha Garzón-autor del estudio- se describe de la siguiente forma:

El análisis se hará en dos medidas: la primera cuántos hogares, a nivel nacional, caerían en pobreza (o pobreza extrema si aplica) si incurren en el pago de un crédito hipotecario, dados sus ingresos totales, los gastos en vivienda y una cuota de amortización mensual dada. La segunda es cuántos hogares, dado que son potenciales beneficiarios (se encuentran en déficit) y dado que el programa de Fonvivienda requiere de un crédito para alcanzar la cobertura total de la vivienda (dado que los recursos del ahorro voluntario y del SFV pueden no ser suficientes), pueden caer en pobreza (o pobreza extrema, si aplica) luego de pagar la cuota mensual (Pecha Garzón, 2011, p. 30).

La medición se realizó, nuevamente, con base en los datos de la Encuesta de Calidad de Vida, esta vez para el año 2008, concluyendo que la *Pobreza Inducida por Vivienda* es uno de los riesgos principales en los que pueden caer los programas de vivienda en Colombia.

En esta misma vía va lo propuesto por Kutty (2005), quien enfatiza que un hogar que esté sobre la línea de pobreza podría caer en pobreza inducida por vivienda si sus gastos de vivienda llegan a ser superiores a un tercio de su ingreso. No obstante, la pobreza inducida por vivienda no es un indicador de bienestar (p. 119)

Por otro lado, en Tunstall et al. (2013) realizan una relación interesante entre pobreza y vivienda, teniendo como referencia el caso de U.K. Los autores exponen que los costos de la vivienda constituyen el más directo y el más importante impacto de la vivienda sobre la pobreza y las privaciones materiales. Una vez son tomados en cuenta estos costos, el número de personas pobres en las mediciones tiende a aumentar.

Sin embargo, los propietarios en condición de pobreza tienen menos posibilidad de vivir sin tener acceso a la canasta básica que los inquilinos con su mismo ingreso. Por esta razón, se hace imperativo crear políticas de subsidio al gasto en vivienda.

¿Cómo se cuantifica el fenómeno? El gasto en vivienda estará compuesto por la sumatoria de los pagos hipotecarios (M) o de arrendamiento (R). Luego, el gasto del hogar HE queda así:

$$HE = M_i + R_i + E_{xi}$$

Y el ingreso disponible queda de la siguiente forma:

$$YD_i^S = Y_i - (M_i + R_i + E_{xi})$$

Para el cálculo de la pobreza, en este caso, se usa el Índice de Foster-Greer-Thorbecke (FGT), calculado de la siguiente forma:

$$FGT_\alpha = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^H \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha$$

Donde:

Z= línea de pobreza

N= Número de hogares

H=hogares de la economía

α = Parámetro de aversión, (0= incidencia de pobreza 1= brecha de ingresos de la pobreza).

La pobreza Inducida por Vivienda, en este sentido, queda expresada como la diferencia del FGT calculado en un momento 0 y en un momento 1, tomando como Y_i los ingresos disponibles de los hogares.

De esta forma, el subsidio al gasto en vivienda debe asegurar que la diferencia entre el FGT en el momento cero y el momento 1 sea igual a cero. En la medición realizada por el BID para Latinoamérica, sin embargo, se encontró que en los programas de vivienda de tipo ABC la Pobreza Inducida por Vivienda es un riesgo real y que, en muchos casos se materializa.

Vivienda como Sector Líder

Los beneficios económicos de la dinamización de la vivienda son bien conocidos. Launchlin Currie, en su misión de visita a Colombia por parte del Banco Mundial, la catalogó como un sector líder debido a que puede estimularse exógenamente, su alta demanda es difícilmente saturable y propicia cierta variedad de encadenamientos productivos, con alto valor agregado y consumo intermedio, que pueden llevar a jalonar el crecimiento económico. (Montenegro, 2012, p. 92). De igual forma, para Currie, tanto las fases expansivas como contractivas del ciclo económico estarían íntimamente ligadas al desempeño de un sector líder como el de la vivienda, dada la mediocridad de la industria incipiente en los años 70 y las altas tasas de urbanización de la población colombiana.

Esta visión de la economía no se quedó en el papel sino que trascendió al Plan de Desarrollo “Las 4 Estrategias” de Misael Pastrana Borrero, en el que la construcción (en gran medida autofinanciada y dinamizada por el ahorro privado) y el desarrollo urbano constituían la primera estrategia de generación de bienestar vía creación de nuevos empleos e incremento del ingreso real de la población. Así, se expone en el Plan:

(...) el primer sector prioritario- la construcción urbana- orientará las nuevas inversiones a un campo en el cual la demanda latente es muy grande y en el que el flujo de fondos está siendo reprimido por barreras institucionales. En este campo, una duplicación o triplicación de la inversión actual contribuiría inmediatamente no solo a aumentar los niveles de consumo, sino a mejorar la distribución de la fuerza laboral, debido a que la construcción conduce a una alta demanda de mano de obra, tanto capacitada como no capacitada. Es un campo cuyo crecimiento exigirá, en primer lugar, pocas importaciones adicionales y cuya expansión se haría sentir a través de la demanda por los productos de la industria de la agricultura, el transporte y los servicios (Departamento Nacional de Planeación, 1972, p. 29).

Este Plan dio como nacimiento profundas reformas institucionales como el nacimiento del sistema UPAC y el nacimiento de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (Vélez, 2013, p.238).

Los logros de este Plan de Desarrollo y su énfasis en la vivienda como motor de la economía siguen teniendo vigencia y son bien resumidos por Acero (2011):

De no haberse aplicado en el país una estrategia macroeconómica basada en la construcción de viviendas urbanas probablemente la marginalidad y la informalidad hubieran alcanzado niveles mucho más preocupantes como los que presentan otros países con que tienen un desarrollo similar al nuestro. Y sus efectos sobre el equilibrio social y el crecimiento económico probablemente hubieran tenido un mayor impacto sobre el desarrollo ordenado de la nación si el manejo de la economía no hubiera hecho tabla rasa de las ideas de Currie y comenzara a orientarse desde comienzos de la década de 1990 por los modelos de apertura (p. 25).

Por otro lado, el impulso al sector vivienda se traducirá en un estímulo a la función agregada de producción, debido a la multiplicidad de insumos que se utilizan en el proceso de construcción y al empleo de mano de obra no calificada. Este estímulo puede usado como herramienta contracíclica en las fases contractivas del ciclo económico.

Además, la vivienda es líder en tanto la actividad constructora jalona, en forma simultánea, diversos mercados:

El sector de la construcción afecta la economía en tres niveles: familia, empresa y Estado. Demanda tierra, capital, mano de obra, maquinaria, materiales, bienes, servicios, tecnología, servicios públicos, telecomunicaciones y recursos financieros. Realiza obras civiles y de edificación, que generan salarios, ingresos, utilidades, intereses e impuestos (Umaña, 2003, p. 1).

Marco Legal de la Política de Vivienda en Bogotá, París y Santiago

La Constitución Política de Colombia, en su Artículo 51, consagra la vivienda digna como un derecho fundamental:

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 (Congreso de la República, 1991).

Por otro lado, La nueva ley de desarrollo urbano y acceso a la vivienda, la 1537 de junio de 2012, busca la promoción de la construcción de nuevos proyectos de VIS Y VIP mediante la coordinación entre las entidades nacionales y los organismos territoriales, así como el fomento al acceso de la vivienda digna por parte de la población vulnerable, siguiendo criterios técnicos de focalización.

En Chile, por su parte, el derecho a una vivienda digna no aparece explícitamente en la carta magna, pero sí se incorpora al ordenamiento interno del país a través de la ratificación del Pacto de San José de Costa Rica sobre Derechos Humanos.

Legalmente, la actividad del sector vivienda a nivel nacional se enmarca en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que regula la ordenanza general de los proyectos de vivienda las normas técnicas que los rigen y la institucionalidad que los regula.

Igualmente, en Francia, la carta magna tampoco consagra un derecho a la vivienda digna, pero este sí es reconocido en los tratados internacionales sobre derechos humanos universales de los que éste país es signatario. La Ley madre de la actividad inmobiliaria es la DALO (*Droit au Alogement Opposable*-Derecho a la Vivienda Oponible). En ella el Estado queda como el principal responsable de proveer una vivienda digna a la población vulnerable: las personas sin morada (solicitantes en condición prioritaria y urgente) podrán, mediante un acto administrativo, hacer valer su derecho a poseer una.

Marco Referencial de Política de Vivienda Bogotá, París, Santiago

En el presente trabajo de investigación se hará un estudio de caso tomando como referencia 3 países que, aunque con características disímiles, enfrentan desafíos de política habitacional. Chile es un paradigma en Latinoamérica en cuanto a políticas de vivienda exitosa: la reducción en la ocupación ilegal del suelo el notable incremento en la provisión de servicios básicos a la población son una muestra de sus innegables logros. Además, comparte con Colombia el incremento sustancial en su clase media, que es la principal demandante de vivienda.

Por otro lado, aunque Francia posee características diferentes a las de los países mencionados anteriormente (su nivel de desarrollo y la inexistencia de estratificación social es un buen ejemplo de ello), es un país que merece ser estudiado ya que puede arrojar luces sobre un enfoque de política de vivienda diferente: como se verá, mientras que Chile y Colombia se han preocupado a lo largo del periodo de estudio por fomentar la tenencia de vivienda propia, Francia ha adoptado un enfoque diferente: el del fomento del alquiler, logrando, además, una ordenación compacta que minimiza los tiempos de desplazamiento entre los lugares de ocio, de trabajo y de morada. Sin duda, este análisis comparado puede brindar luces para la elaboración de una propuesta de intervención en política pública para un país en vía de desarrollo como Colombia.

Particularmente en Bogotá, la demanda por vivienda de los diferentes estratos sociales se ha incrementado. Esto producido, en parte, por el cambio general demográfico sufrido por el país: actualmente se tiene una Colombia: aproximadamente 70% urbana y 30% rural, como consecuencia de dinámicas tan variadas como el desplazamiento interno producido por el Conflicto Armado Interno, y la migración de una economía basada en el sector primario a una de servicios.

En suma, Bogotá no ha sido ajena a los retos propios de las metrópolis en este mundo globalizado. En palabras de Tovar, C.; Rincón García, J. & Vargas Moreno, J.:

En la actualidad, los espacios urbanos se constituyen en atractores y receptores de población, como consecuencia de las relaciones establecidas a nivel global y de las dinámicas asociadas a la división internacional del trabajo y su realización en las sociedades nacionales, no sólo de los moradores rurales, sino también de gente de diversos países. Por demás las ciudades se han constituido en centros de concentración de actividades financieras y bursátiles, que se erigen en epicentros de la inversión de capitales nacionales e internacionales (Torres Tovar, C.; Rincón García, J. & Vargas Moreno, J., 2009, p. 39).

Acá, los autores introducen también el concepto de Mejoramiento Integral de Barrios:

El concepto de Mejoramiento Integral de Barrios, MIB, representa un cambio sustancial y reciente en el ámbito internacional y nacional en relación con el manejo de la pobreza urbana y con el mejoramiento de las condiciones habitacionales de los estratos más vulnerables y necesitados (Torres Tovar, C.; Rincón García, J. & Vargas Moreno, J., 2009, p. 155).

Sin duda, el mejoramiento sistemático de las condiciones de salubridad, infraestructura, y espacio público de los barrios bogotanos ha sido esencial en la lucha contra la pobreza urbana.

No obstante, la provisión de vivienda digna en la capital colombiana ha tenido que enfrentar presiones provenientes de:

(i) El incentivo a formas de tenencia informal y presiones alcistas sobre el suelo, como consecuencia de los déficits cuantitativo y cualitativo existentes. Los déficits cuantitativo y cualitativo de vivienda se definen así:

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 al., 2009, citado en Camargo & Hurtado, 2011, p. 231).

(ii) Crecimiento desorganizado de la ciudad que ha traído consigo la creación de cinturones de miseria

¿Cómo se ha orientado la política de creación de vivienda para hacer frente a las demandas y tensiones? Pues bien, Alfonso (2009) analiza la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá, en el periodo 1991-2009. El autor encuentra que

El interés nacional de promover un sector inmobiliario dinámico que contribuya simultáneamente al crecimiento económico y a la superación del déficit residencial que afecta a los hogares de bajos ingresos no es compatible con el interés de los constructores nacionales que persiguen incrementar sus ganancias sobre un capital expuesto a los menores riesgos. Cuando la libre operación de los agentes que operan en el mercado inmobiliario no logra superar tal incompatibilidad, los segmentos más rentables de la demanda encuentran una producción superavitaria que contrasta con la acentuada penuria residencial de las familias de bajos ingresos (Alfonso R., 2012, p. 21).

De esta forma, los intereses de los constructores pueden ir en contravía de los intereses de la economía en general, y la dinámica del mercado inmobiliario en Colombia podría estar fomentando la concentración de la riqueza y la agudización de la desigualdad en vez de su reducción.

La tenencia de vivienda a asegurar mediante los programas sociales puede darse de las siguientes formas, según el DANE:

La forma de tenencia de vivienda del hogar, que podía enmarcarse en las siguientes categorías:

A. Vivienda propia. Forma de tenencia en la que el individuo es propietario del inmueble, es decir, cuenta con un título que acredita legalmente la propiedad de la vivienda. En esta categoría se agrupó tanto la vivienda ya pagada como la que está en periodo de pago

B. Arriendo o subarriendo: en esta categoría se incluye a las personas que no son propietarios sino que, mediante un contrato de arrendamiento, se obligan a pagar un canon por la ocupación del inmueble.

C. Usufructuarios: jurídicamente, el usufructuario es la persona que, sin ser propietario, tiene derecho a disfrutar del inmueble. Esto puede darse por herencia o por contrato de usufructo.

D. Ocupante de hecho o propiedad colectiva: acá se incluye a los hogares que ocupan una vivienda sin que haya una autorización expresa del propietario formal.

Por otra parte, existen contradicciones estructurales en los programas de vivienda de interés social y de subsidios que mitigan su eficiencia y eficacia:

La primera contradicción es que la política obliga al beneficiario del subsidio a demostrar que, aun en situación de extrema necesidad, cuenta con ahorros equivalentes al 10% del precio. Los postulantes al subsidio que han conseguido cumplir esa condición lo han hecho en un prolongado periodo de abstinencia en el que han debido censurar buena parte del gasto familiar en salud o educación, o, en algunos casos, recurrir a la solidaridad familiar. En un ambiente de creciente des-salarización de la economía, la tasa de ahorro tiene a deteriorarse de manera persistente. La segunda contradicción se suscita en el momento en que el beneficiario solicita el crédito hipotecario para cubrir el 70% restante del precio (Alfonso R., 2012, p. 22).

En esta misma vía van los estudios realizados por Clavijo, Janna y Muñoz (2004). Sobre los determinantes socioeconómicos de la vivienda en Colombia. Por ejemplo, sobre la relación entre la tenencia de vivienda y el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios:

La tasa de propiedad hipotecaria en Colombia en realidad poco nos dice sobre las precarias condiciones en que viven la mayoría de los colombianos. Toda otra serie de indicadores de vivienda nos señalan que existen serios problemas de calidad habitacional, hacinamiento y

deficiencia en acceso a servicios públicos. Debido a la falta de información clara y consolidada sobre calidad de la vivienda recomendamos que se adopte un proyecto tendiente a construir una gran base de datos sobre el sector vivienda, bajo la dirección del Vice-Ministerio respectivo y con la estrecha colaboración del DANE, DNP y el sector privado. Sin esta carta de navegación será difícil encontrar la estrategia más eficaz para ir cerrando la brecha habitacional en Colombia, que hoy se acerca al 50% (incluyendo las deficiencias en calidad y el problema del hacinamiento) (Clavijo, Janna, & Muñoz, 2004, p. 26)

Para el caso chileno, los programas de vivienda han tenido logros tangibles:

Tal vez uno de los primeros elementos a destacar es el que en Chile se hayan detenido las ocupaciones ilegales de terrenos, pilar de la problemática del desarrollo urbano en todos los países en desarrollo. Esto no es algo menor, ya que tal cosa que no ha ocurrido en ningún otro país en desarrollo (2). A esta ocupación irregular se responsabiliza de gran parte de los problemas de las ciudades, como altísimos costos de urbanización, inadecuada localización de la vivienda popular, falta de accesibilidad, carencia de servicios urbanos, etc. (Ducci, 1997).

Sin embargo, Ducci recalca que, aunque se ha solucionado el problema de ocupación ilegal de suelos y de déficit habitacional, hay un fuerte problema de marginalidad:

En los países en desarrollo, donde el crecimiento de la vivienda popular se da mayoritariamente en forma irregular, se considera que es la instalación ilegal de la población la que hace que siempre se utilicen terrenos poco aptos para el desarrollo urbano. En Chile, donde ha sido el mercado de suelo urbano el instrumento que ha definido la localización de las zonas habitacionales populares, los resultados no han sido muy distintos. El Ministerio de la Vivienda o las empresas que concursan para realizar estos conjuntos habitacionales han comprado los terrenos de más bajo costo cuyas características son bastante similares a las de los terrenos invadidos en otros países: se localizan en la periferia urbana, alejados de cualquier centro de actividad, sin equipamiento urbano accesible, en suelos de mala calidad o con problemas como inundaciones, hundimientos, o en zonas de la ciudad poco atractivas por

su cercanía a elementos urbanos molestos (basurales, pozos de áridos, plantas de tratamientos de aguas servidas, cementerios, etc.) (Ducci, 1997).

Esto ha dado como resultado la conformación de guettos en las principales ciudades, entre ellas, por supuesto, Santiago.

Finalmente, la autora alerta sobre una consecuencia que poco se ha medido de los programas de vivienda: la ruptura de lazos familiares y la segregación. Así, dice Ducci:

Un aspecto fundamental, al cual no se le ha dado hasta ahora mayor importancia, es el de la **destrucción de los lazos familiares** que los sistemas de asignación de las soluciones habitacionales han estado produciendo. Parte de la eficiencia que ha demostrado el sistema de asignación se basa en la utilización de tecnología moderna, la que ha permitido computarizar, ingresando ordenadamente toda la información acerca de los postulantes a los distintos programas habitacionales. Así, cada familia postulante está registrada con sus características socioeconómicas (las cuales deben ser actualizadas cada dos años en la municipalidad correspondiente), el ahorro acumulado, la antigüedad de postulación, etc. Con base en esta jerarquización, la informática ha permitido seleccionar con una gran imparcialidad a aquellas familias con más méritos y que cumplen con los requisitos (Ducci, 1997).

Por su parte, como un antecedente de estudio imprescindible, para Held (2000) muestra cómo en la política de vivienda de Chile, desde los años 70, el Estado ha sido principalmente un facilitador de las dinámicas del mercado más no un actor principal:

Empresas privadas han construido la mayor parte de las viviendas sociales en una política que ha enfatizado grandes conjuntos habitacionales, y han contribuido a organizar la demanda por esas viviendas. Los bancos y otras instituciones financieras han gestionado las libretas de ahorro para la vivienda y han otorgado créditos hipotecarios para completar su financiamiento, esto último colocando letras y mutuos hipotecarios en el mercado de capitales (p. 13).

Sin duda, este enfoque es muy similar al que tomaría Colombia desde la década de los

El autor de la CEPAL continúa haciendo un balance positivo de la política de vivienda en el país austral:

El sistema de acceso a la vivienda basado en subsidios a la demanda ha logrado dinamizar la construcción y el acceso a viviendas de interés social, y ha motivado un significativo crecimiento en el ahorro personal y familiar para esas viviendas. Ello ha conducido a importantes reducciones en los déficit de vivienda, permitiendo incluso anticipar el término del déficit habitacional cuantitativo en alrededor de 15 años (p. 14).

Sin embargo, Held (2000) también expone algunas sombras del desarrollo de proyectos de vivienda para la época:

(...) nueva política de vivienda social se tradujo en distorsiones a la demanda y a la oferta de viviendas sociales usadas. Normas de política en dos áreas frenaron el desarrollo de un mercado secundario de esas viviendas hasta 1996. Primero, la aplicación de subsidios habitacionales sólo a viviendas nuevas, lo que dejó a las viviendas sociales usadas prácticamente sin demanda y en una situación de iliquidez desde el punto de vista de sus atributos como activos. Segundo, severas restricciones a la venta y al arriendo de viviendas de interés social. Ello dejó a las familias y personas "atadas" a sus viviendas, creando una situación de gran inamovilidad habitacional.

La política de vivienda social en Francia, por su parte, tiene hondas raíces históricas que se remontan al siglo XIX y los inicios de la industrialización y la provisión de vivienda para obreros, siguiendo estándares de higiene y habitabilidad. Posteriormente toma un fuerte impulso con la posguerra y la necesaria reconstrucción urbana.

En los años 60,

(...) la construcción de viviendas sociales se plantea como una cuestión básicamente cuantitativa. Se confía en la autonomía de la edificación (principalmente en la mezcla de largos bloques lineales y de torres), desligando ésta de las tradicionales pautas del urbanismo. Cobra más importancia la liberación de suelo que su ordenación mediante la parcelación, o a través de la estructura del viario (Moya, p. 91).

Posteriormente, la política de vivienda francesa, como consecuencia de shocks macroeconómicos, evoluciona en su visión y en sus instrumentos, dejando de preocuparse sólo por el número de viviendas construidas; el alquiler empieza a tomar una fuerza inusitada como motor generador de soluciones de hábitat. Esta evolución es bien explicada por el Observatorio Vasco de la Vivienda (2011):

Ya en la década de los 80, y como consecuencia de la crisis económica y los altos tipos de interés, se reduce la construcción de vivienda en propiedad, al tiempo que se endurece el control del mercado de alquiler libre. Con el fin de fomentar la construcción de vivienda de alquiler se introducen una serie de beneficios fiscales para mejorar las condiciones de inversión de los promotores de alquiler libre, que continúan vigentes con algunos cambios en las condiciones de acceso.

La rehabilitación del parque de viviendas existente y regeneración urbana toma fuerza en la política de vivienda francesa ya en los años 90 y se mantiene el sistema de financiación para apoyar a la construcción de vivienda de alquiler social y privada. Los propietarios de la vivienda social de alquiler empiezan a ser un agente muy activo en los procesos de regeneración urbana y en 2003 se crea la Agencia Nacional de Regeneración Urbana (*Agence Nationale Pour la Rénovation Urbaine*, ANRU) para invertir y coordinar los proyectos de renovación urbana (p. 29).

Desde este momento y hasta la actualidad, la política de vivienda social ha logrado en la actualidad ciudades con plena urbanidad (sin crecimientos suburbanos) y con un tejido social dinámico (Moya, p. 91).

Estos logros han sido efecto, en parte de la vivienda pública, la cual rompe el paradigma tradicional de la propiedad individual como sinónimo de bienestar para crear edificaciones de primer nivel, administradas por el Estado, en las que las personas, previa demostración de su situación económica, pueden morar en calidad de arrendatarios. Este esquema de propiedad colectiva, inexplorado en los otros dos países objeto de estudio en este

trabajo, evita el riesgo de la pobreza inducida por vivienda y permite que personas de escasos recursos y diverso origen étnico y cultural posean un lugar donde vivir.

Sin embargo, hay que anotar que tanto la vivienda en propiedad como la vivienda en alquiler coexisten armoniosamente en este sistema. La muestra es que, para 2011, se tenía que:

Desde un punto de vista evolutivo, los datos muestran que desde 1963 la proporción de vivienda en propiedad no ha dejado de ganar importancia en Francia. El sector de alquiler del mercado libre tras un descenso importante entre 1963 y 1988, posteriormente ha mantenido su nivel de importancia. La vivienda protegida de alquiler tuvo un fuerte incremento entre la década de los años 60 hasta mediados de los años 80 y desde entonces hasta la actualidad ha mantenido su nivel de representación (Observatorio Vasco de la Vivienda, 2011. p. 27).

Esta condición persiste en la actualidad.

Capítulo 2

Tenencia de Vivienda y Reducción de la Pobreza en Colombia

En Colombia, se conoce como Vivienda de Interés Social (VIS) a aquella cuyo valor máximo es de 135 SMLV, mientras que la de Interés Prioritario (VIP) puede valer hasta 70 SMLV. Desde 1991, la política de vivienda se reorientó siguiendo las tendencias mundiales del mecanismo de mercado (Chappe, 1999). Así, el Estado Colombiano deja su preocupación por ser constructor de vivienda para pasar al otorgamiento de subsidios progresivos y al incentivo para la construcción de nuevos proyectos por parte de privados.

Una consecuencia de este enfoque de política pública es que, según las cifras del Censo de edificaciones del DANE, la oferta de VIS y de VIP crece trimestralmente, así no lo haga a tasas constantes. Con lo anterior se logra que cada vez menos familias tengan que recurrir a las constructoras piratas o a soluciones subóptimas de habitabilidad.

Por otro lado, la ley 1537 de 2012 establece criterios de focalización y acceso a los subsidios que dan prelación a las familias que pertenezcan a programas estatales de lucha contra la pobreza extrema, víctimas de desplazamiento forzoso y desastres naturales, así como a los habitantes de zonas de alto riesgo no mitigable, priorizando a las mujeres y hombres cabeza de hogar.

Gráfica 1. Crecimiento de oferta de Vivienda de Interés Social en Bogotá. Fuente:

Elaboración propia con cifras CAMACOL (Censo Nacional de Edificaciones-DANE), 2016.

Los subsidios son otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda y su cuantía varía, en función del ingreso y el puntaje SISBEN del núcleo familiar aplicante, de 4 a 22 SMLMV.

Asimismo, dadas las bajas tasas de ahorro de la población objetivo de los programas de vivienda, no se exige ahorro previo a los hogares que cumplan al menos con una de las siguientes condiciones: (i) poseer ingresos menores a 2 SMLMV; (ii) estar actualmente en una zona de alto riesgo no mitigable; (iii) ser víctima de desplazamiento forzado, actos terroristas o desastres naturales, y (iv) familias reubicadas en el continente como solución del problema de población del departamento de San Andrés.

Estas condiciones son, sin duda, favorables para que los programas de vivienda tengan un impacto positivo en la lucha contra la pobreza en Bogotá en el periodo de estudio. Para medir este impacto inicialmente se deben revisar, inicialmente, el comportamiento tanto del índice cuantitativo como cualitativo de vivienda.

El primero se compone de: (i) hacinamiento no mitigable: están en esta condición las familias que habitan viviendas con cinco o más personas por cuarto; (ii) cohabitación: dos hogares o más utilizando la misma vivienda; (iii) estructura: mide si la vivienda es adecuada para ser habitada, es decir que las paredes no sean hechas de materiales transitorios.

El segundo, por otro lado, está compuesto por: (i) hacinamiento mitigable: están en esta condición las familias que habitan viviendas con de tres a cinco personas por cuarto; (ii) imposibilidad de acceso a servicios públicos domiciliarios; (iii) carencias estructurales o pisos inadecuados, y (iv) cumplimiento de dos o más de las condiciones anteriores.

Como lo señala la Secretaria de Hábitat:

En cuanto a los cambios que ha registrado el déficit cuantitativo, vemos que ha venido disminuyendo medición a medición. Para el 2003 representaba el 9,5% (176.268 hogares carecían de una vivienda adecuada), en 2007 se ubicó en el 7,4% (145.500 hogares), en 2011 fue del 5,3% (116.529 hogares), y finalmente en el 2014 y como ya se ha mencionado pasó a ser del 3.6% (87.262 hogares) (Secretaria de Hábitat, 2015, p. 13).

El comportamiento del déficit cualitativo ha sido similar:

El déficit cualitativo también ha decrecido, a pesar de que entre los años 2003 y 2007 tuvo un revés, aumentando 0,3 puntos porcentuales, para los años 2011 y 2014 mostró disminuciones importantes, con valores de 6,5% (141.517 hogares) y 5,5% (133.538 hogares) respectivamente (Secretaría de Hábitat, 2015, p. 13).

Estas cifras son sin duda positivas y muestran aciertos en la planeación y ejecución de la política de vivienda para Bogotá (hay más viviendas disponibles para los hogares y, grosso modo, la calidad de las mismas es mayor). Sin embargo, para evaluar de una forma más específica la contribución de la política de vivienda a la reducción de la pobreza, es menester revisar el enfoque de la pobreza multidimensional, su medición, y el papel específico de la vivienda en ella.

Vivienda y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

Para Colombia, el IPM se calcula mediante una matriz binaria calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en la que 1 es privación y 0 es no privación. Las filas de la matriz serán los hogares y las columnas las variables de las 15 dimensiones a evaluar.

Con esta información se hace un promedio ponderado en el que un hogar será considerado pobre si el resultado es igual o superior a 5/15. Todas las dimensiones tienen el mismo peso. Es decir, con 5 privaciones en Colombia un hogar es considerado pobre.

El número de personas en situación de pobreza multidimensional viene presentando una reducción significativa en las zonas geográficas más importantes del país:

Número de personas en Situación de Pobrezas Multidimensional por Zona Geográfica.

Tabla 2.

Personas en Situación de Pobreza Multidimensional por Zona Geográfica 2011-2015

Regiones	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Atlántica	4.419	4.119	4.110	3.782	3.548	3.247
Oriental	2.277	2.352	2.315	2.034	1.490	1.465
Central	1.680	1.661	1.457	1.431	1.549	1.225
Pacífica (sin incluir Valle)	1.471	1.442	1.278	1.338	1.245	1.228
Bogotá	890	887	841	672	418	368
Valle del Cauca	1.058	1.097	921	733	718	728
Antioquia	1.694	1.582	1.358	1.417	1.251	1.210

Fuente: DANE

Al detener en análisis en Bogotá, se puede ver que la reducción de la pobreza multidimensional es más drástica y que se acentúa en el periodo transcurrido entre 2012 y 2015

Gráfica 2. Número de personas en situación de pobreza multidimensional en Bogotá 2010-2015. Fuente: Elaboración propia con datos DANE.

Para la dimensión de vivienda y acceso a servicios públicos, los criterios establecidos por el DANE para determinar las privaciones de acuerdo a si el hogar es urbano o rural son los siguientes:

Privación por acceso a fuente de agua mejorada.

- Un hogar urbano se considera como privado si no tiene servicio público de acueducto en la vivienda.

- Un hogar rural se considera privado cuando obtiene el agua para preparar los alimentos de: pozo sin bomba, agua lluvia, río, manantial, carro tanque, aguatero u otra fuente.

Privación por inadecuada eliminación de excretas.

- Un hogar urbano se considera como privado si no tiene servicio público de alcantarillado.

- Un hogar rural se considera como privado si tiene inodoro sin conexión, bajamar o no tiene servicio sanitario.

Privación por material inadecuado de los pisos.

- Se consideran privados los hogares que tienen pisos en tierra.

Privación por material inadecuado de las paredes exteriores.

- Un hogar urbano se considera como privado si el material de las paredes exteriores es: madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos y sin paredes.

- Un hogar rural se considera como privado si el material de las paredes exteriores es guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos y sin paredes.

Hacinamiento crítico.

- Un hogar urbano se considera privado si el número de personas por cuarto es mayor o igual a 3 personas.

- Un hogar rural se considera privado si el número de personas por cuarto es mayor a 3 personas por cuarto.

En este orden de ideas, se seleccionaron 3 años que atraviesan el período de estudio para evaluar el comportamiento de estas privaciones. A continuación, se muestra los resultados. Como el número de hogares encuestados por el DANE suele variar de un año a

otro por diferencias metodológicas, se muestra tanto el número de hogares como el porcentaje.

Tabla 3.

Comportamiento de las privaciones de vivienda por número de hogares, Bogotá

	NÚMERO DE HOGARES (APLICANDO FACTOR DE EXPANSIÓN)		
PRIVACIÓN	2010	2012	2015
PRIVACIÓN POR FUENTE DE AGUA.	5579	2214	2785
PRIVACIÓN POR ALCANTARILLADO (ELIMINACIÓN DE EXCRETAS)	14887	2713	10513
PRIVACIÓN POR PISOS	23518	6648	5274
PRIVACIÓN POR PAREDES	17561	11948	9250
PRIVACIÓN POR HACINAMIENTO	229101	218197	162018

Fuente: Elaboración propia con cifras de la ENCV, DANE, 2016.

Tabla 4.

Comportamiento de las privaciones de vivienda por porcentaje de hogares, Bogotá

	PORCENTAJE POR AÑO		
PRIVACIÓN	2010	2012	2015
PRIVACIÓN POR FUENTE DE AGUA.	0,26	0,10	0,11
PRIVACIÓN POR ALCANTARILLADO (ELIMINACIÓN DE EXCRETAS)	0,69	0,12	0,42
PRIVACIÓN POR PISOS	1,09	0,29	0,21
PRIVACIÓN POR PAREDES	0,81	0,52	0,37
PRIVACIÓN POR HACINAMIENTO	10,61	9,52	6,51

Fuente: Elaboración propia con cifras DANE, 2016.

Evolución del porcentaje de hogares en situación de privación por año.

Gráfica 3. Porcentaje de Hogares con Privación por Hacinamiento 2010-2015. Fuente:

Elaboración propia con Datos del IPM del DANE.

La tendencia a la baja del hacinamiento es sin duda positiva y corrobora la disminución tanto del déficit cuantitativo como cualitativo; sin embargo, el porcentaje de hogares que a 2015 padecían esta privación sigue siendo alto (6%) y es, de lejos, la que más hogares experimentan.

Gráfica 4. Porcentaje de Hogares con Privación por Paredes 2010-2015. Fuente: Elaboración

propia con Datos del IPM del DANE, 2016.

Gráfica 5. Porcentaje de Hogares con Privación por Pisos 2010-2015. Fuente: Elaboración propia con Datos del IPM del DANE, 2016.

Las privaciones referentes a la estructura de la vivienda (pisos y paredes) muestran una reducción significativa y, además, una incidencia mucho menor que la del hacinamiento. Eso debido a que las familias que antes contaban con soluciones subóptimas de vivienda (viviendas prefabricadas en zonas de invasión hechas con procesos artesanales y con materiales no propios para tal fin), como los desplazados por el conflicto armado interno o las víctimas de desastres naturales, han podido en parte beneficiarse de los nuevos proyectos y de la prioridad que les otorga la política de subsidios revisada en apartes anteriores del presente trabajo.

Gráfica 6. Porcentaje de Hogares con Privación por Alcantarillado 2010-2015. Fuente:

Elaboración propia con Datos del IPM del DANE, 2016.

Gráfica 7. Porcentaje de Hogares con Privación por Acueducto 2010-2015. Fuente:

Elaboración propia con Datos del IPM del DANE, 2016.

Las privaciones tanto por agua como por alcantarillado (que suelen ser ignoradas o apartadas directamente del análisis de vivienda en enfoques diferentes al multidimensional) muestran un comportamiento dicientemente diferente al de las anteriormente estudiadas: acá la tendencia no es sostenidamente alcista, sino que, para 2015 muestra un leve repunte.

De esta forma, se ve que la mayoría de las privaciones de vivienda han expresado una reducción notoria en el periodo de estudio, en concordancia con el número de personas en situación de pobreza multidimensional. Esto, sin duda expresa un grado de contribución de la política de vivienda a la reducción de la pobreza multidimensional.

Para estudiar el grado de contribución de cada dimensión del IPM en el comportamiento de la pobreza multidimensional, el DANE típicamente utiliza las contribuciones a la incidencia ajustada. La incidencia ajustada es definida por el DANE de la siguiente manera:

La incidencia ajustada de la pobreza multidimensional refleja cambios cuando una persona pobre cambia su porcentaje de privaciones, y se obtiene al combinar información sobre el

número de personas multidimensionalmente pobres (incidencia de la pobreza) y la proporción de privaciones que este grupo de personas enfrentan (DANE, 2016, p. 30).

Para Bogotá, tanto para el año 2014 como para el 2015, la vivienda obtuvo la contribución a la incidencia ajustada más baja. En otras palabras, es la dimensión del IPM que menos efectos ha tenido sobre la reducción de la pobreza multidimensional.

Tabla 5.

Incidencia de las dimensiones en la pobreza multidimensional, 2015

Dimensión	Regiones						
	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica	Bogotá	Antioquia	Valle
Educación	34,7	34,7	33,3	32,1	30,4	34,8	34,8
Niñez y Juventud	13,3	15,8	16,3	15,9	14,6	14,9	15,3
Trabajo	25,2	28,6	26,8	25,2	30,2	27,8	28
Salud	12,7	10,5	13,3	14,4	20,2	12,2	15,1
Vivienda	14,2	10,5	10,3	12,4	4,5	10,3	6,9

Tabla 6.

Incidencia de las dimensiones en la pobreza multidimensional, 2014

Dimensión	Regiones						
	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica	Bogotá	Antioquia	Valle
Educación	33,8	35,1	33,5	33,8	31,5	36,9	32,8
Niñez y Juventud	13,8	14,9	15,0	15,9	15,5	15,7	15,6
Trabajo	25,1	28,3	25,8	25,7	32,8	27,7	29,0
Salud	12,7	10,9	15,3	12,5	16,7	8,6	15,8
Vivienda	14,6	10,8	10,4	12,1	3,5	11,1	6,7

Sin embargo, este análisis queda incompleto, ya que ignora el efecto diverso que cada una de las variables de la vivienda ejerce sobre la pobreza. Por tal razón, se recurrirá a la modelación econométrica para desagregar la forma en que cada privación incide en la probabilidad de que una persona sea pobre

Modelo Econométrico de Vivienda y Pobreza Multidimensional

Aunque, según la contribución a la incidencia ajustada, la dimensión de vivienda tiene el menor efecto en la reducción de la pobreza multidimensional, será de gran utilidad para el análisis de política pública desagregar el efecto que cada variable de privación de vivienda

tiene en la probabilidad de que una persona sea considerada pobre. Por tal motivo, se recurre a la modelación econométrica de los microdatos obtenidos.

Dado que el ser pobre o no es un fenómeno que responde a una variable binaria que toma valor de 1 o 0 (la elección es discreta y además obedece a un atributo cualitativo), y dados los objetivos del presente estudio, los modelos de regresión lineal no son adecuados. Por ejemplo, el modelo lineal de probabilidad tiene una serie de problemas que imposibilitan su aplicación: las probabilidades pueden dar mayor a cero o menor a uno, los residuos siempre serán heterocedásticos (es decir, que la varianza del error condicional de las variables explicativas no es constante) y los errores no siguen una distribución normal.

Modelos de elección discreta-dicotómicos.

Tabla 7.

Modelos de elección discreta-dicotómicos

No de alternativas	Tipo de alternativas	Tipo de función	El regresor se refiere a	
			Características de los individuos	Atributos de las alternativas
Modelos de respuesta dicotómica	Complementarias	Lineal	Modelo lineal de probabilidad	
		Logística	Modelo Logit	
		Normal tipificada	Modelo probit	

Fuente: Medina, 2003.

Dados los anteriores inconvenientes de aplicación, y en respuesta a la evidencia empírica, se descarta el modelo lineal de probabilidad. Por esta razón, la teoría nos deja con dos modelos a escoger: el logit o el probit.

La principal diferencia es que mientras el modelo logit nace de una función logística de probabilidad, el probit lo hace de una función de distribución normal acumulada. Debido a

que la interpretación y los resultados son muy similares para ambos modelos, la elección suele ser arbitraria.

Sin embargo, el modelo logit, para este caso particular, se revela preferible al probit dada la flexibilidad de la función logística de probabilidad, la facilidad de interpretación y su adecuación a la mayoría de casos en los que la variable de respuesta es binaria (Moscote & Rincón, 2012).

Además, el modelo probit mostró, para este caso particular, mayores bondades de ajuste dadas por un R² McFadden y un Log Likelihood más altos para la mayoría de los años en los que se estudió (ver Anexo A1)

El modelo logit usa la estimación por máxima verosimilitud, partiendo de la función logística de densidad de probabilidad, para explicar la probabilidad de ocurrencia de un evento (Cameron & Triveldi, 2009).

Formalmente, se tiene que la función logística de distribución tiene forma S (a diferencia de la distribución normal, que tiene forma de campana) y viene dada por:

$$P_i = \frac{e^Z}{1 + e^Z}$$

P_i es la probabilidad condicional del evento dadas las variables explicatorias. Ésta, a diferencia del modelo lineal de probabilidad, estará en el rango entre cero y uno.

Donde $Z_i = B_1 + B_2 X_i$ B_1 y B_2 son vectores de parámetros y X son las variables explicativas.

Esta forma garantiza que P_i no esté linealmente relacionada con Z_i . Sin embargo, sí lo será en los parámetros, razón por la que se necesita hacer una transformación:

Si P_i es la probabilidad de que el evento ocurra. $1 - P_i$ será la probabilidad de que no ocurra. Así, la razón $\frac{P_i}{1 - P_i}$ expresará lo que se conoce como la razón de probabilidades o odds ratio.

Aplicando logaritmo natural, se obtiene que:

$$\ln\left(\frac{P_i}{1-P_i}\right)=Z_i$$

Esta transformación está linealmente tanto con los parámetros como con las variables. Sin embargo, as probabilidades no son lineales (Moscote y Rincón, 2012, p.129). La estimación de los parámetros, al igual que en el modelo probit, se hace a través de Máxima Verosimilitud.

En este sentido, el modelo para este caso particular queda planteado de la siguiente forma:

- La variable explicada será sí la persona es pobre (1) o no (0), construida a partir de la matriz de privaciones del IPM. Con 5 o más privaciones de las 15 que en total se pueden tener, la persona será considerada pobre. Los regresores serán las privaciones agrupadas de la siguiente manera:

- Variable pispar: será 1 si el hogar tiene privación por pisos o por paredes y 0 si no tiene ninguna.

- Variable acyal: será 1 si el hogar tiene privación por acueducto o por alcantarillado y 0 si no tiene ninguna.

- Hacinamiento: será 1 si el hogar padece hacinamiento crítico en la vivienda y 0 si no.

- Como variables de control, para evitar problemas de especificación por variable omitida, se tomarán:

- Analfabetismo: toma el valor de 1 si en el hogar hay al menos una persona mayor de 15 años que no sepa leer y escribir y 0 en otro caso.

- Trabajo infantil: será 1 si hay niños de 12 a 17 que se encuentren trabajando

- Para cada año se presenta el modelo y se interpretan sus efectos marginales

Modelo Logit Año 2010.

Tabla 8.

Modelo Logit Año 2010

	pobre
acyal	1.127 (1.14)
pispar	2.378 (4.32) **
hacinamiento	1.565 (5.56) **
trabajo_infantil	2.334 (4.57) **
analfabetismo	3.109 (9.97) **
_cons	-3.174 (19.75) **
N	1,168

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$ **Modelo Logit Año 2012.**

Tabla 9.

Modelo Logit Año 2012

	pobre
acyal	2.264 (2.10) *
pispar	1.486 (2.46) *
hacinamiento	1.409 (5.95) **
trabajo_infantil	2.006 (4.51) **
analfabetismo	3.045 (11.67) **
_cons	-2.987 (25.54) **
N	1,792

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

Modelo Logit Año 2015.

Tabla 10.

Modelo Logit Año 2015

	pobre
acyal	1.909 (1.84)
pispar	1.641 (1.79)
hacinamiento	1.890 (5.69) **
trabajo_infantil	2.541 (4.61) **
analfabetismo	3.466 (10.39) **
_cons	-4.048 (22.59) **
N	1,972

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

Los coeficientes de la salida del modelo poseen un valor analítico limitado, sólo sirven para determinar el sentido de la variación. Por tal razón, se hace imperativo calcular los efectos marginales (dy/dx) que son los que nos darán la proporción e influencia de un

cambio en las variables explicatorias en la probabilidad de que una persona sea multidimensionalmente pobre. A continuación, se presentan sus resultados.

Tabla 11.

Efectos Marginales, Modelo Logit Vivienda

Efectos Marginales			
Variable	Dy/Dx 2010	Dy/Dx 2012	Dy/Dx 2015
Acyal	0,102	0,330	0,1094
Pispar	0,337	0,165	0,08
Hacinamiento	0,152	0,140	0,09
Trabajo infantil	0,325	0,266	0,199
Analfabetismo	0,495	0,499	0,376

Fuente: Elaboración Propia con datos del IPM, DANE, 2016¹.

Analizando los efectos marginales obtenidos se puede concluir que:

Para 2010, en promedio y *ceteris paribus*, para las privaciones directamente relacionadas con la vivienda se tiene que:

- El experimentar privación por agua y alcantarillado incrementó la probabilidad de que un hogar fuera considerado pobre en un 10,2%.

- El experimentar privación por pisos y paredes incrementó la probabilidad de un hogar fuera pobre en un 33,7%.

- El experimentar privación por hacinamiento incrementó la probabilidad de que un hogar fuera considerado pobre en un 15,2%.

Por su parte, para 2012, manteniendo todos los demás factores constantes, para las privaciones referentes a la vivienda se puede decir que:

¹ Además, aunque el Pseudo R2, también conocido como R2 Mc.Fadden, fue inferior a 0.3 para cada uno de los años, cabe recordar que, al ser éste un modelo no lineal, y al haber trabajado con microdatos de gran tamaño, este detalle no resta validez analítica al modelo.

- El experimentar privación por agua y alcantarillado incrementa la probabilidad de ser pobre en un 33%.

- El experimentar privación pisos y paredes incrementa la probabilidad de que un hogar sea considerado pobre en un 16,5%.

- El experimentar privación por hacinamiento incrementa la probabilidad de que un hogar sea considerado pobre en un 14%.

Finalmente, para el año 2015, dejando todos los demás factores constantes, se tiene que:

- El experimentar privación por agua y alcantarillado incrementa la probabilidad de ser pobre en un 10.9%.

- El experimentar privación pisos y paredes incrementa la probabilidad de que un hogar sea considerado pobre en un 8%.

- El experimentar privación por hacinamiento incrementa la probabilidad de que un hogar sea considerado pobre en un 9%.

-De hecho, hay otras condiciones socioeconómicas que tiene una influencia más fuerte, como puede ser el nivel educativo (analfabetismo) y la situación de trabajo infantil. Sin embargo, un análisis más profundo de éstas desborda el objeto de estudio del presente trabajo.

- El modelo es acorde a lo esperado en la medida en que todos los coeficientes son positivos (todas las privaciones aumentan la probabilidad de ser considerado multidimensionalmente pobre).

- Conforme a lo que dicta la teoría, para dos de los años estudiados, la variable de agua y alcantarillado fue, dentro de las pertenecientes a la dimensión de vivienda, la que más aumenta la probabilidad de que una persona sea considerada pobre.

- La incidencia de la tenencia de vivienda en la reducción de la pobreza, luego, no sólo se explica en la reducción ostensible del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, sino también en los resultados de los Planes de Mejoramiento Integral de Barrios. (CONPES 3604 de 2009).

Capítulo 3: Revisión de Experiencias Internacionales: Santiago-Chile y París-Francia

Lecciones Francia

Institucionalmente, a diferencia de Colombia y Chile, Francia no cuenta con un ministerio exclusivo para la vivienda y el urbanismo. Esta responsabilidad recae en el Ministerio de Ecología, Desarrollo Sostenible y Energía (*Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'énergie*), el cual da directrices generales que son aplicadas y aterrizadas descentralizadamente por los municipios.

Con el marco legal de la Ley DALO, el Estado es designado oficialmente como garante de la provisión del Derecho a la Vivienda para la población vulnerable prioritaria. Mediante un recurso amistoso, las personas privadas de vivienda, alojadas en una vivienda de transición o en lugares peligrosos, insalubres o inadecuados, pueden solicitarle al Estado de forma expedita la provisión de vivienda. Aunque los resultados de la Ley son hasta cierto punto cuestionables (Eleta, 2012) dado el gran número de requisitos y soportes que se les pide a los solicitantes, es innegable que expresa una voluntad política y un compromiso con la política de vivienda.

Instrumentos y Logros de la Política de Vivienda en Francia

La provisión de vivienda se da principalmente a través del mecanismo de vivienda pública descrito anteriormente en este estudio. Esto representa un quiebre frente al enfoque colombiano, ya que no se le da tanto poder al mercado en el impulso de la política de vivienda, sino que se propende una participación estatal activa, fiel al enfoque y la filosofía del Estado de Bienestar que rige otras esferas de la política pública francesa tales como la salud o la educación.

Los tipos de vivienda social a los que una familia o individuo pueden acceder estarán en función de la renta mensual a pagar y del nivel de ingresos máximo (Universitat de Catalunya, 2016). Estos son:

- Vivienda PLAI.
- Vivienda Plus.
- Vivienda PLS.
- Vivienda PLI.

Los techos de ingreso y la composición del hogar para cada tipo de vivienda son los siguientes:

Tabla 12.

Tipos de Vivienda, ingreso y composición del hogar. París, Francia

Composición del hogar	(PLAI)	(PLUS)	(PLS)	(PLI)
1 persona sola	€ 12.722	€ 23.127	€ 30.065	€ 41.629
2 personas sin dependientes (excluyendo pareja joven)	€ 20.740	€ 34.565	€ 44.935	€ 62.217
3 pers. ó 1 + 1 dependiente	€ 27.186	€ 45.311	€ 58.904	€ 74.790
ó 1 pareja de jóvenes sin dependientes				
4 pers. ó 1 + 2 dependientes	€ 29.757	€ 54.098	€ 70.327	€ 89.584
5 ó 1 + 3 dependientes	€ 35.399	€ 64.365	€ 83.675	€ 106.051
6 ó 1 + 4 dependientes	€ 39.836	€ 72.429	€ 94.158	€ 119.340
Persona adicional	€ 4.438	€ 8.070	€ 10.491	€ 13.298

Fuente: Universitat Politècnica de Catalunya, 2016.

Los subsidios, al igual que en Colombia, son un instrumento de política pública esencial, pero no se limitan a subvencionar al comprador-propietario sino también el arriendo del ocupante. El monto de los subsidios ha sido principalmente creciente:

Gráfica 8. Dinámica histórica del monto de subsidios en Francia. Fuente: Cuenta de Vivienda, Francia, 2011.

El carácter estructural de este enfoque de política hace que, incluso en tiempos de crisis, el gasto público (no solo en subsidios sino en proyectos de nueva vivienda pública) mostrara una tendencia ascendente.

Gráfica 9. Gasto en Vivienda como Porcentaje del PIB en Francia. Fuente: Cuenta de Vivienda, Francia, 2011.

Ahora bien, con respecto a las variables específicas en las que fue desagregada la vivienda digna en el enfoque del presente trabajo, en lo referente a Agua y Alcantarillado ,

Francia posee una prestación y cobertura casi universales, basadas en un sistema en el que los municipios son los principales responsables legales de la prestación del servicio aunque, dado su reducido tamaño financiero y técnico, recurran a una “gestión delegada” (concesiones y arriendos) en la que las empresas privadas suministran el servicio buscando el aprovechamiento de las economías de escala y las de aglomeración producidos por el bajo consumo volumétrico per cápita en comparación con América Latina.

Lo anterior hace que todas las viviendas nuevas tengan cobertura de agua y alcantarillado como producto de una política pública eficiente y efectiva que armoniza la participación pública y privada

Se podría afirmar, sin miedo a equivocación, que la Francia y París actuales son una incubadora de proyectos urbanísticos bandera, que aunque suenen distantes para la realidad colombiana, son el futuro que los *policy makers* deben observar sin prejuicios y con amplitud de mente.

Un claro ejemplo es el de París Rive Gauche, el cual atraviesa el río SENA en una longitud de 120 hectáreas y posee un compendio de características deseables para el mejoramiento integral de la calidad de vida: es un espacio compacto con variedad de zonas verdes, que combate la segregación mezclando, gracias a la vivienda pública, hogares con diferente nivel de ingreso y diversa procedencia étnica e interconectado por amplias ciclorrutas.

Este tipo de proyectos buscan luchar contra un fenómeno relativamente reciente que viene apareciendo en las principales urbes no solo de Europa sino también de Latinoamérica y el mundo, conocido como gentrificación, el cual es descrito por Manrique (2013):

La gentrificación es un fenómeno urbano con tendencia registrada en diversas urbes del mundo e integrante del proceso global de construcción urbana, que consiste en el desplazamiento paulatino de grupos de altos ingresos a un espacio central antes deteriorado, en plan de mejorar sus condiciones físicas, sociales y económicas, que en paralelo

desencadena la salida de población residente de bajos ingresos. Como tal, es un fenómeno que surge en la época posfordista, incentivado por el accionar de ciertos actores urbanos interesados en la recuperación funcional y en la revaloración económica de estos sectores degradados (p. 1).

Aunque las zonas urbanas que son objeto de gentrificación experimentan un dinamismo comercial social que restaura su paisaje, algunos autores llegan a usar el término de una forma incluso peyorativa, en tanto significa “aburguesamiento”, las clases pudientes terminan desplazando a las de menos ingresos:

La gentrificación se integra al urbanismo revanchista de fin de siglo XX, enfocado a la recuperación del paisaje central urbano por las clases adineradas, quienes ejercen transformaciones sociales, económicas, físicas y culturales que progresivamente desplazan la clase baja que la habita (Smith, Citado por Manrique 2013, p. 12).

Proyectos como el de Rive Gauche son ejemplo de la lucha contra la segregación a través del arriendo subsidiado en zonas céntricas de gran conectividad, luchando así contra el desplazamiento a la periferia de las personas de menos ingresos

Ilustración 1. París Rive Gauche. Fuente: <http://www.paris.fr/>

Lecciones Chile

Jerárquicamente, las directrices de la política de vivienda en Santiago de Chile vienen dadas de forma centralizada por Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Las principales problemáticas que en tiempos recientes ha enfrentado esta política son: la especulación en los suelos, la extensión descontrolada de las ciudades, la ocupación ilegal y el encarecimiento de los proyectos.

Además, desde esta institución se coordinó la respuesta de política habitacional al terremoto que sacudió el país y que exigió una reorganización urbana perentoria.

Además, la reconversión de la pirámide social cambia el tejido social de las ciudades: Nuestra población está envejeciendo, lo que genera nuevas demandas de accesibilidad y esparcimiento sobre el espacio urbano y también requerirá soluciones en políticas de vivienda. El número de personas por vivienda se ha reducido desde 4,5 en 1982 hasta 2,9 en 2012, como consecuencia del aumento del parque habitacional y de la disminución del tamaño de los hogares. Cada día construimos relativamente más departamentos y menos casas. Todo lo anterior ha posibilitado la disminución de la tasa de expansión de las urbanizaciones en el territorio (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014, p. 14).

Instrumentos y Logros de la Política de Vivienda en Chile

Para responder a estas fuertes demandas sociales, la política de vivienda se basa actualmente en un sistema amplio de subsidios que no solo financia la compra de vivienda para sectores vulnerables y medios, sino también:

- El mejoramiento de las condiciones del hogar y ampliación de la vivienda.
- Equipamiento comunitario en los barrios.
- Apoyo en el arriendo.
- Subsidios para reconstrucción.

Aunque, como ya se ha visto, el sistema de provisión de vivienda en Chile está basado en el mercado, el monto de los subsidios ha sido para las familias ha sido fundamental. Al igual que en Francia, los subsidios tienen una tendencia creciente en cuantía y protagonismo. A continuación, se muestra su evolución para el total del país, medida en Unidades de Fomento. La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de cuenta usada por el gobierno de Chile, que se ajusta a la Inflación. Fue creada como mecanismo de protección del poder adquisitivo de los chilenos.

Tabla 13.

Subsidios para vivienda mediados por Unidades de Fomento

	Subsidios para Vivienda medidos por Unidades de Fomento					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Regular	24.149.738	30.473.834	34.118.548	51.502.118	40.010.817	64.173.178
Reconstrucción	28.478.425	31.248.112	12.602.768	0	3.359.868	4.727.795
Total	52.628.163	61.721.946	46.721.316	51.502.118	43.370.685	68.900.973

Fuente: Elaboración propia con datos Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Este enfoque resulta sin dudas innovador, ya se trata el problema de la vivienda digna desde sus múltiples componentes y dimensiones, y no sólo desde la ampliación de la tenencia de vivienda.

Además, para todo Chile (y más específicamente para Santiago) la política habitacional busca la densificación de las ciudades para combatir la segregación producto del crecimiento desordenado de las urbes y generar ahorro por el uso de la infraestructura ya existente.

Un instrumento especialmente útil y relevante es el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Así:

(...) el programa genera incentivos para proyectos de distintas escalas promoviendo el uso de los terrenos que se encuentren disponibles, en la lógica del crecimiento interior, sin que el tamaño del proyecto sea un factor que los deje sin posibilidad de desarrollo (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011, p. 6).

Los apoyos que este Fondo presta son los siguientes:

- Subsidio de densificación en altura: serán elegibles las edificaciones con más de 3 pisos habitables, que cumplan con la densidad neta mínima por hectárea establecida en la legislación. La cuantía de los apoyos se miden en Unidades de Fomento.
- Asistencia técnica para la estructuración de proyectos.
- Subsidio de factibilidad para proyectos en nuevos terrenos, por hasta 120 Unidades de Fomento, que estén emplazados en áreas urbanas o rurales de hasta 5000 habitantes.

Estas directrices quedarían cojas si no son complementadas por un plan de Mejoramiento Integral de Barrios que optimice el espacio habitado por los hogares. Los programas medulares de esta iniciativa se estructuran de la siguiente manera:

Ilustración 2. Programas Medulares de Mejoramiento Integral de Barrios.

Los resultados han sido tangibles y obedecen a cambios en la pirámide poblacional del país austral:

El acceso al agua potable y saneamiento para las viviendas de Santiago de Chile se caracteriza por su amplia cobertura y calidad, el esquema funciona tanto a nivel público como privado:

En el caso de la prestación pública, se obtienen unas empresas estatales que logran ser razonablemente eficientes, sustentables, rentables y al mismo tiempo, que dan servicios a toda la población urbana, con altísimos niveles de cobertura y buena calidad. A su vez, bajo el sistema privatizado, se agrega a lo anterior, la implementación de un intensivo programa de inversiones en obras de tratamiento de aguas servidas urbanas y un mejoramiento de productividad laboral, en un contexto de ausencia de conflictos sociales significativos y continuo perfeccionamiento del marco regulatorio (Valenzuela & Joravlev, 2007, p. 8).

Desde 1995 se tiene un sistema de prestación de servicios con una importante participación de actores privada en proyectos de inversión de tratamiento de aguas y ampliación de la red de prestación. Con esto no sólo se logró ampliar la calidad de la prestación sino también velar por la eficiencia financiera del mismo.

Lo anterior hace que los proyectos de vivienda cuenten con acceso a servicios públicos y se complementen con programas de Mejoramiento Integral de Barrios como el de Chile Barrio con los se planea optimizar el ambiente urbano.

Sin embargo, estos programas de vivienda y mejoramiento urbano han traído, por supuesto, un proceso de gentrificación acelerado en Santiago que ha producido, como lo explica López Morales (2013) el movimiento residencial de los sectores populares de las zonas pericentrales a la periferia. Junto a esto, han nacido la transformación y el refinamiento urbano en el paisaje, como producto del incremento de las actividades de consumo cultural.

Esto podría indicar que la gentrificación en la metrópolis de Santiago y, por extensión, en las principales ciudades de Chile que experimentan dinámicas inmobiliarias similares no es un caso que atañe a barrios centrales históricos particularizados, sino que un proceso de

segregación a gran escala, más sistémico de lo que se ha visto hasta ahora (López Morales, 2013, p. 33).

La forma más efectiva de combatir la gentrificación es controlando distribución de las rentas desiguales el encarecimiento del suelo, mediante el fortalecimiento de los subsidios al arriendo.

Asimismo, la gentrificación en Santiago de Chile estará fuertemente ligada a los ciclos de los precios del suelo:

La gentrificación de áreas urbanas consolidadas depende de una característica primordial del mercado inmobiliario, y que son los ciclos previos de devaluación del suelo y reacondicionamiento y/o renovación posteriores de ese suelo. Ello comprende un precio bajo recibido por los propietarios (sean estos residentes o no residentes) por la venta de su suelo, con una disminución considerable del potencial de encontrar vivienda de reemplazo por parte de los hogares residentes (sean estos propietarios, allegados multiocupantes o incluso arrendatarios), en un contexto de incremento constante de precios de vivienda nueva. Es decir, exclusión socioeconómica espacial de las zonas de mercado residencial (López Morales, 2013, p. 33).

Capítulo 4: Recomendaciones de Política

Definitivamente, la política habitacional en Bogotá-Colombia debe entender el concepto de vivienda digna de forma holística, atendiendo no solo la tenencia sino todos sus componentes. Aunque la incidencia de la vivienda como un todo en la reducción de la pobreza multidimensional es inferior al de otras dimensiones como la educación o la salud, el análisis desagregado hecho en el modelo Logit demuestra que las privaciones de la vivienda sí pueden aumentar de forma importante la probabilidad de que una persona sea considerada pobre.

La política de vivienda durante el periodo de estudio mostró logros significativos desde diversos frentes: se redujo el déficit tanto cuantitativo como cualitativo de vivienda, aumentó la oferta de vivienda y, en general, las privaciones por vivienda según la pobreza multidimensional mostraron, con excepción de la privación por agua y alcantarillado, una tendencia a la baja. Sin embargo, a juicio del autor, es mejorable. Por esta razón, se plantea a continuación una propuesta de intervención y mejoramiento a partir del esquema del *policy cycle*.

La teoría en materia de política social enuncia un *policy cycle* con unas fases bien definidas:

- 1) Identificación del problema.
- 2) Formulación de soluciones o acciones.
- 3) Toma de decisión.
- 4) Implementación.
- 5) Evaluación.

En materia de identificación del problema, en Bogotá-Colombia existen, como se ha podido ver, estudios a profundidad sobre la situación habitacional de la ciudad hechos desde frentes tan la academia, los *policy makers* y la sociedad civil. Sin embargo, éstos han ido

enfocados principalmente a medir y evaluar la evolución del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda así como de los programas de Vivienda de Interés Social, Interés Prioritario y no VIS, ignorando otras perspectivas enriquecedoras. Los análisis que se han hecho de la vivienda exclusivamente desde el enfoque multidimensional son aun incipientes.

El modelo logit de privaciones de vivienda para Bogotá puso en evidencia la necesidad de pensar en las características específicas de lo que la Constitución Política de Colombia llama “vivienda digna”, esto es: el acceso a agua y alcantarillado, los pisos y las paredes de la estructura y el número de habitantes de ella (hacinamiento).

La evidencia econométrica muestra que el acceso a agua y alcantarillado es la privación que más determina la probabilidad de que un hogar sea considerado pobre según el índice de Pobreza Multidimensional (con efectos marginales de 0,102, 0,330 y 0,1094 para 2010, 2012, y 2015 respectivamente). Los países seleccionados en la experiencia internacional, aunque cuentan con condiciones geográficas y sociales disímiles, se caracterizan por una cobertura casi universal en agua y alcantarillado en sus ciudades capitales lograda gracias al equilibrio entre la participación estatal y las fuerzas del mercado. Bogotá podría explorar nuevos enfoques en aras de mejorar la eficiencia de su actual sistema, Esto puede pensarse en dos perspectivas:

1) Desde la eficiencia de la prestación del servicio: aunque una revisión técnica exhaustiva desborda los objetivos de este análisis, sí se puede precisar que, a partir de la revisión hecha, los sistemas de prestación de servicios públicos en los que el mercado es el protagonista y el Estado es el facilitador, han mostrado ser más eficientes y aumentar la cobertura.

2) Desde la ubicación y planeación de los programas: los programas de vivienda no deben contribuir a generar zonas marginales ni a expulsar a las clases menos favorecidas a la

periferia de la urbe. Para esto, la instrumentalización de la política debe ser adecuada, como se detallará a continuación.

En cuanto a instrumentos de acción, que son el puente entre la toma de decisiones y la formulación de soluciones, se debe tener en cuenta que en política pública existen, siguiendo a Deubel (2002), los siguientes:

- 1) Instrumentos prescriptivos: se basan en la autorización o la interdicción de los comportamientos o acciones
- 2) Instrumentos incentivos: utilizan la recompensa para inducir acciones o comportamientos.

La política de vivienda de Bogotá, la de París y la de Santiago comparten el hecho de que el subsidio es el principal instrumento-incentivo usado desde la política pública. Para Bogotá, se cuenta con 80 mil subsidios disponibles para acceder a viviendas VIS, VIP y vivienda general o No VIS. El principal requisito es el tope de ingreso máximo de dos salarios mínimos y el ahorro equivalente al 5% del valor del inmueble. También se cuenta con subsidios a la tasa de interés. Las líneas específicas son las siguientes:

Tabla 14.

Subsidios para vivienda en Bogotá

Subsidios Vivienda en Bogotá			
•Mi Casa Ya Ahorradores: <ul style="list-style-type: none"> • Cobija a familias o personas con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales y ofrece un monto de hasta 30 salarios mínimos con cobertura de tasa de interés de 5 puntos porcentuales de la tasa del crédito para viviendas de valor no mayor a 70 SMMLV. 	•Mi Casa Ya Subsidio a la tasa de interés VIS <ul style="list-style-type: none"> • Subsidia la adquisición de vivienda con valor de hasta 135 SMLMV. Ayuda a pagar hasta el 30% de la cuota mensual del crédito de vivienda. El subsidio a la tasa de interés es de 5 o 4 puntos porcentuales dependiendo del valor de la vivienda. 	Mi Casa Ya Cuota Inicial: <p>Cobija hogares con ingreso entre dos y 4 salarios mínimos. Se subsidia la cuota inicial de viviendas con valor entre los 70 y los 135 SMLMV. Además, se subsidia la tasa de interés del crédito hipotecario de hasta 4 puntos porcentuales.</p>	NO VIS: <ul style="list-style-type: none"> •Puede ser usado para la adquisición de vivienda con valor superior a 135 SMLMV y hasta 335 SMLMV. Se subsidian 2.5 puntos porcentuales de la tasa de interés del crédito hipotecario.

Fuente: Elaboración propia.

Para este aspecto en particular, se recomienda diversificar el objeto de los subsidios, permitiendo que las familias puedan acceder a créditos para la ampliación de la vivienda, provisión de bienes comunitarios, entre otros.

En Chile, estos subsidios exigen a las familias postularse como grupo organizado y tener conjuntamente una tasa mínima de ahorro. En el proceso cuentan con la asesoría técnica de las entidades públicas. Este enfoque sin duda ayuda al empoderamiento comunitario y, más allá del mejoramiento material de las condiciones de vida de las comunidades, fortalece el tejido social y las redes de apoyo.

En Bogotá se podría utilizar la infraestructura institucional de las localidades para aterrizar estos microproyectos.

Con lo anterior no solo se logra reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, sino también mejorar la vivienda en todas sus dimensiones.

La política de vivienda en Bogotá, y en Colombia, se ha regido por el imaginario según el cual la tenencia siempre será preferible al arriendo, lo cual no siempre es así. De hecho, el arriendo tiende a aumentar en países con una calidad de vida superior (Universidad de Los Andes, 2010). El arriendo muestra algunas ventajas con respecto a la vivienda en propiedad.

Esto debe tenerse especialmente en cuenta si se tiene en cuenta que, aunque la adquisición de derechos de propiedad genera seguridad, su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de las personas puede ser cuestionable dados los costos que acarrea. Pese a lo anterior, el alquiler ha sido históricamente olvidado como una opción viable de provisión de soluciones de hábitat:

La práctica común es que la mayoría de los gobiernos del “Sur” han ignorado el tema de la vivienda de alquiler. Sin duda alguna, pocos países han intentado eliminar o modificar las leyes que regulan el control de alquileres con el fin de aumentar la inversión privada. Sin

embargo, la temática del alquiler, por lo general, nunca se incluye en la agenda de ningún programa gubernamental de vivienda (Universidad de los Andes, 2010, p. 34).

Una posible razón por la que el alquiler no ha estado en los primeros lugares en la agenda de la política de vivienda es que los arrendatarios no son sujetos políticamente influyentes; es decir, las personas con mayor poder económico, con el paso del tiempo, pasan de arrendatarios a propietarios (Universidad de los Andes, 2010).

Acá se propone el arriendo como un mecanismo de solución de política para reducir las privaciones de vivienda. Entre sus principales ventajas se pueden enunciar:

- El alquiler fomenta la densificación de las ciudades y el aprovechamiento de suelos que ya cuentan con provisión de servicios públicos. Esto, además, ayuda a combatir el alza en el precio de los suelos y la especulación
- El alquiler es una forma de tenencia mucho más flexible que la propiedad
- Las familias pueden acceder en arriendo a viviendas que no podrían pagar en propiedad. De esta forma, se combate el riesgo de la pobreza inducida por vivienda que suele ser producido por créditos hipotecarios cuya cuota se hace de plano impagable o tan onerosa que termina restringiendo el acceso del hogar a otros productos o servicios.

3) Instrumentos de coordinación: buscan armonizar las políticas públicas de diversos sectores entre sí.

Los lineamientos generales de la política de vivienda de Bogotá nacen de Plan de Desarrollo de la ciudad, que es la carta de navegación que articula la visión de ciudad que propone la administración distrital.

Estos lineamientos deben, en lo posible, armonizarse con lo propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que es el documento que ordena cómo la ciudad crece, hace uso de su suelo y ubica sus actividades urbanas, productivas y de esparcimiento. Como se ha visto en los últimos años, los conflictos políticos pueden ocasionar un choque de trenes entre

y uno y otro que puede generar bloqueos en la ejecución de los proyectos. Esta problemática ha creado cuellos de botella que, sin duda frenan el cumplimiento de los objetivos y generan un conflicto sobre el cómo debe crecer la ciudad: si densificándose o expandiéndose

4) Instrumentos de organización y procedimiento: definen el proceso formal de decisión o administración dentro de una política.

5) Instrumentos materiales: Cuando el Estado provisiona directamente bienes o servicios. Por el lado de los instrumentos-materiales, tanto en Bogotá-Colombia como en Santiago-Chile el sistema es similar: el Estado incentiva la dinámica. En Francia, el Estado provee directamente la vivienda a través de la vivienda social.

Esta experiencia es sin duda interesante pero su aplicación en el país sería limitada: en países diferentes a Francia, la creación de viviendas públicas ha terminado en el olvido por problemas relacionados a sostenibilidad (los arrendatarios, al ser personas de bajos recursos, generalmente caían en el impago del canon, cuyo valor terminaba siendo asumido por el Estado) y corrupción (la asignación de los cupos para vivienda pública era poco transparente: los cupos eran feriados o terminaban en manos de personas que no cumplían los requisitos). De todas formas, la vivienda pública es un camino que se puede explorar en el futuro.

Los planes de mejoramiento integral de barrios también hacen parte de los instrumentos materiales. Uno de los puntos positivos que se encuentra en la actual política de vivienda de la ciudad es el Plan de Mejoramiento de Barrios y sus frentes de acción, los cuales encuentran una amplia correspondencia con los enunciados en la experiencia internacional de Chile. Estos son los siguientes:

- Legalizar los barrios informales.
- Llevar servicios públicos e inversión social a éstas zonas antes marginadas participativa de la ciudad
- Mejoramiento de las condiciones de la vivienda (pisos, baños, cocina)

- Titularización de vivienda a los ocupantes que demuestren ser propietarios.

Este plan actual se corresponde en gran medida con las tendencias internacionales. Eso sí, sobre el último apartado, se recomienda evaluar los costos que para los propietarios tendría la titularización y que éstos sean sostenibles.

6) Instrumentos de delegación: los que permiten tender lazos de colaboración entre agentes del sector privado para lograr los objetivos de política pública.

Conclusiones Finales

- La política de vivienda exige la adopción de enfoques cada vez más innovadores que armonicen los instrumentos con los que cuenta el policy maker y los objetivos que se procura lograr. Para tal fin, resulta enriquecedor estudiar experiencias internacionales exitosas en materia de política habitacional, sin ignorar las obvias diferencias existentes entre los países y partiendo de los retos y necesidades comunes.
- El enfoque de la pobreza multidimensional exige que la política de vivienda sea pensada de forma holística, es decir que ésta debe ir encaminada no sólo a incrementar las cifras de tenencia de vivienda sino también a reducir las privaciones ligadas a ella en aras de mejorar la calidad de vida de la población objetivo.
- Bogotá ha mostrado una reducción sostenida de la pobreza multidimensional en el periodo de estudio. Mediante un modelo logit se demostró que la privación por agua y alcantarillado fue la que más incrementó la probabilidad de que un hogar haya sido considerado multidimensionalmente pobre.
- Aunque la política de vivienda en Bogotá ha tenido logros apreciables en cuanto al incremento de la oferta de vivienda social, la reducción de los déficit cuantitativo y cualitativo, y la disminución de sus privaciones asociadas según la pobreza multidimensional, a la luz de la teoría del Policy Cycle, y la revisión de las experiencias internacionales de París-Francia y Santiago-Chile, ésta es mejorable.

- Se recomienda la diversificación de los subsidios, actualmente limitados a incentivar la tenencia, ampliándolos a otros rubros fundamentales como la ampliación de vivienda y la provisión de bienes comunitarios. Así mismo, se recomienda incentivar el arriendo como opción de política habitacional.

Bibliografía

- Alfonso R., Óscar A. (2012) ¿Ciudad Prioritaria, Ciudad Social? Análisis de la Política Nacional de Vivienda para Familias de Bajos Ingresos en Bogotá (1991-2009). *Dimensiones del Hábitat Popular Latinoamericano*: 19-43. Ecuador: CLACSO.
- Álvarez, M. (2012). *Déficit Actual de Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá* [Tesis de Pregrado]. Universidad EAN. 108 p.
- Banco Interamericano de Desarrollo & Pecha Garzón, C. (2011). *Programa de Vivienda de Interés Social en Colombia: Una Evaluación*. 63 p.
- Camargo Sierra, A. & Hurtado Tarazona, A. (2011). Vivienda y pobreza: una relación compleja. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*; 4(8): 224-246.
- Castillo, M (2004). Anotaciones sobre el Problema de la Vivienda en Colombia. *Revista Bitácora Urbana Territorial*; 1(8): 15-21. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Clavijo, S.; Janna, M. & Muñoz, S. (2004). *La Vivienda en Colombia: sus Determinantes Socio-Económicos y Financieros*. Banco de la República, 57 p.
- Córdoba Manrique, H. (2010). Análisis de la Política Social de Vivienda de Interés Social, en Bogotá D.C. y la relación con los lineamientos de Responsabilidad Social de la Empresa Privada en el Periodo 2002-2007 [Tesis de Pregrado]. Bogotá: Universidad del Rosario. 50 p.
- Cuéllar, M. (2009) *La vivienda: Sector líder para reactivación y Desarrollo*. *Semana Económica, Asobancaria*. Recuperado de: <http://www.asobancaria.com/2009/12/04/edicion-732-la-vivienda-sector-lider-para-reactivacion-y-el-desarrollo/>
- Departamento Nacional de Estadística. (2016). *Boletín Técnico Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf

Ducci, M. (1997). Chile: El Lado Oscuro de una Política de Vivienda Exitosa. *Revista Eure*: 33.

Gujarati, D. & Porter, D. (2010). *Econometría*. México D.F.: Mc. Graw Hill.

Held, G. (2000). *Políticas de Vivienda de Interés Social Orientadas al Mercado: Experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. CEPAL: Unidad de Financiamiento para el Desarrollo. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5304-politicas-viviendas-interes-social-orientadas-al-mercado-experiencias-recientes>

Jaramillo González, S. (2004). Precios Inmobiliarios en el Mercado de Vivienda en Bogotá 1970-2004. *Documento CEDE 2004-42*. 85 p.

Kutty, N. (2005). A new measure of housingaffordability: Estimates and analytical results. *Housing Policy Debate*; 16(1): 113-142.

López, H. (2012). Launchlin Currie y el Desarrollo Económico Colombiano. *Criterio Libre*; 9: 21-42.

López Morales. (2013). Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una Discusión Necesaria. *Revista de Geografía Norte Grande*; 56: 31-52.

Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (2011) *Vivienda y Barrio*. Recuperado de: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos/pdf/ipos_2011_viviendabarrio.pdf. Consultado el 15 de enero de 2016.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Recuperado de: http://www.minvu.cl/opensite_20061113164636.aspx. Consultado el 3 de enero de 2016.

Mora Cuartas, A. (2010). El UPAC y la UVR. Aspectos Generales sobre el origen y desarrollo del crédito hipotecario en Colombia. *Revista MBA EAFIT*: 12-27.

- Observatorio Vasco de la Vivienda. (2009). *Políticas de Fomento de la Vivienda de Alquiler en Europa*. 123 p.
- Reuble, A. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora. 134 p.
- 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).
- Sabatini, F. (s.f.). *La Segregación Social del Espacio en las Ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, división de programas sociales. Recuperado de: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/1442235.pdf>
- Secretaria de Hábitat. (2015). *El Déficit Habitacional en Bogotá D.C. 2014: Evolución y Análisis Socioeconómico de los Hogares*. Recuperado de: <https://www.habitatbogota.gov.co/index.php/publicaciones/lo-que-hacemos/politica-de-vivienda-y-habitat/2990-624/file> Consultado el 10 de diciembre de 2016.
- Torres Tovar, C.; Rincón García, J. & Vargas Moreno, J. (2009) *Pobreza Urbana y Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes. 732 p.
- Tunstall, R.; Bevan, M.; Bradshaw, J. Et al. (2013). *The Links Between Housing and Poverty: An Evidence Review*. Josep Rowntree Foundation. 87. P.
- Umaña, Y. (2003). *El Sector de la Construcción: un Sector Líder*. Bogotá: Superintendencia Bancaria de Colombia. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co%2Fdescargas%3Fcom%3Dinstitucional%26name%3DpubFile1000802%26downloadname%3DYolimaUma%25F1a.pdf&usg=AFQjCNFCfcVC6QU9kDCbl64VCoJRIbeegw&sig2=WJP9quRH78aM6OGqZQCE9w&cad=rja>

Universidad de los Andes & Alcaldía Mayor de Bogotá (2010). *Arrendamiento y Vivienda Popular en Colombia como Alternativa Habitacional*. Mesa VIS: Diego Echeverry Campos.

Universitat Politècnica de Catalunya (2016). *Modelos de Política de Vivienda Municipal. Estudio de Referentes de Otras Ciudades de Ámbito Europeo y Americano*. Barcelona: Centre de Política de Sól i Vvaloracions. 101 p.

Valenzuela, S. & Jouravlev, A. (2007). *Servicios Urbanos de Agua y Alcantarillado en Chile: Factores Determinantes del Desempeño*. CEPAL. 78 p.

Vélez, G. (2013). Launclin Currie: El Maestro de los Economistas Colombianos. *Lecturas de Economía*; 79: 233-239. Medellín: Universidad de Antioquia.

Anexos

Anexo A. Tabla A1. Pseudo R2 y Log Likelihood por año

R2 McFadden y Log Likelihood por año						
Año	2010		2012		2015	
	R2 McFadden	Log- Likelihood	R2 McFadden	Log- Likelihood	R2 McFadden	Log- Likelihood
Modelo Logit	0,2103	-273,32	0,1752	-433,138	0,2154	-242,449
Modelo probit	0,2089	-273,803	0,1755	-432,954	0,214	-242,862

Fuente: Elaboración propia con microdatos DANE.