EVALUACIÓN INTEGRAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN BOGOTÁ 2008-2016

Mayra Alejandra Lozano Rodríguez

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
MAESTRIA EN CIENCIAS ECONÓMICAS
MARZO DE 2017

**EVALUACIÓN INTEGRAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE
INTERÉS SOCIAL EN BOGOTÁ, 2008 - 2016**

MAYRA ALEJANDRA LOZANO RODRÍGUEZ

**Dirigido por:
HERNÁN DARÍO ENRÍQUEZ SIERRA**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
BOGOTÁ
JUNIO DE 2017**

Tabla de contenido

Resumen

Introducción

Capítulo 1. La vivienda social en Bogotá

1.1 Antecedentes	3
1.2 La vivienda como mecanismo para el desarrollo económico y el mejoramiento de la Calidad de Vida	6
1.3 Conceptos Fundamentales	9
1.3.1 Origen y evolución del concepto de Vivienda social	9
1.3.2 Concepto de Efectividad	10

Capítulo 2. Contextualización histórica del desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia

2.1 Evolución de la política de vivienda de interés social en Colombia	12
2.2 La política de Vivienda de Interés Social en la actualidad- 2016	17

Capítulo 3. Evaluación de la Política

3.1 Desarrollo macroeconómico	20
3.2 Probabilidad de tenencia de vivienda a partir del modelo de vulnerabilidad de la Política	26
3.3 Análisis de aspectos de calidad de vida no inherentes a la política	39
3.4 Percepción del nivel de calidad de vida	44

Resultados de la evaluación

Referencias bibliográficas	53
-----------------------------------	----

EVALUACIÓN INTEGRAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN BOGOTÁ, 2008 - 2016

RESUMEN

El presente documento tiene como objeto evaluar integralmente la efectividad de la política pública de interés social en Bogotá durante el periodo 2008-2016, teniendo como base el planteamiento hecho por Lauchlin Currie, en términos de la correlación existente entre el crecimiento económico y el bienestar, para lograr el desarrollo económico a partir de la jalonación del sector de la construcción. Se utilizó una metodología que incorpora el análisis de datos macroeconómicos relacionados con el sector de la construcción, la validación del modelo de vulnerabilidad para la asignación de subsidios a través de un modelo probabilístico con el cual se estima la probabilidad de que un hogar acceda a la vivienda; el análisis del comportamiento de condiciones de calidad de vida no inherentes a la ejecución de la política, y la percepción de los hogares objeto, sobre su bienestar.

.

INTRODUCCIÓN

En el marco de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Constitución Política de Colombia (1991), en el Artículo 51 establece que: *“Todos los Colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social y sistemas adecuados de financiación a largo plazo”*.

Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional Colombiano ha fijado metas relacionadas con la implementación de programas y estrategias que faciliten la adquisición de vivienda propia, dada la estrecha relación entre la tenencia de vivienda y la pobreza. Es

así como la política pública de vivienda de interés social busca privilegiar a los hogares con ingresos menores a 4 SMLV - \$2.757.820. (año 2016).

La revisión de diferentes investigaciones realizadas a partir del año 1991 revelan constantes problemas relacionados con el déficit de oferta de vivienda tipo 1¹, el déficit cualitativo de construcciones usadas para vivienda, la asequibilidad a los mecanismos de financiación, y la pobreza inducida, lo que conlleva a plantear el siguiente cuestionamiento ¿La política de vivienda de interés social ha sido efectiva en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza y el desarrollo económico de la ciudad de Bogotá, en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2016?.

En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo evaluar integralmente² la efectividad de la política pública de interés social en Bogotá a través de: 1. El análisis de datos macroeconómicos relacionados con el sector de la construcción, 2. la validación del modelo de vulnerabilidad para la asignación de subsidios a través de un modelo “logit”, por cuanto es el principal mecanismo de ejecución de la política de vivienda de interés social, 3. El análisis del comportamiento de condiciones de calidad de vida no inherentes a la ejecución de la política, y 4. La percepción de los hogares objeto.

Para lograr tal fin, el primer capítulo presenta una revisión teórica del concepto de vivienda, el concepto de efectividad, y las investigaciones previas realizadas por la academia, con la pretensión de establecer la línea base de este proyecto. El segundo capítulo estudia la evolución histórica de la Política de Vivienda de Interés Social en Colombia, y finalmente, en el tercer capítulo se realiza la evaluación de la política, a partir de la revisión de datos macroeconómicos asociados al sector de la construcción, la medición de la probabilidad de tenencia de vivienda en los hogares con ingresos menores a 4 SMLV a partir de las características asociadas al modelo de vulnerabilidad para la

¹ Es decir la que su precio no excede el valor de 70 SMLV, también denominada Vivienda de Interés Prioritario

² Se menciona un modelo de evaluación integral, por cuanto al hacer la revisión del estado del arte, se identificó que la mayoría de los estudios atienden de forma independiente algunos aspectos de la política de vivienda (cobertura, ejecución presupuestal, calidad infraestructural, entre otros), sin correlacionar las dimensiones mencionadas por Currie desarrollo económico, percepción sobre bienestar y mejoramiento de calidad de vida.

asignación de subsidios, el análisis de problemáticas relacionadas con el nivel de calidad de vida de la población objeto de la política y su percepción respecto al mejoramiento de dichas condiciones.

CAPITULO 1. LA VIVIENDA SOCIAL EN BOGOTÁ

En este apartado se presenta una revisión de las investigaciones previas realizadas en Colombia con relación al problema de la vivienda social y su evaluación, es decir un diagnóstico de los resultados de la ejecución de la política habitacional en el país a partir de los años 90. Así mismo se presenta el concepto de vivienda social y su evolución teórica; y el concepto de efectividad que será tomado para esta investigación, en el marco de la evaluación de una política pública.

1.1 Antecedentes

La pregunta que se trata de responder en este proyecto - *¿La política de vivienda de interés social ha sido efectiva en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población y el desarrollo económico de la ciudad de Bogotá, en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2016?-* implica revisar los estudios previos realizados por otros investigadores y los resultados encontrados, como línea base para identificar los avances en el impacto de la política con relación a escenarios pasados:

Los hallazgos de los diferentes trabajos de evaluación de política pública de vivienda en Colombia se centran principalmente en tres aspectos: el primero tiene que ver con el déficit cuantitativo, es decir la reducida oferta de unidades a precios coherentes con las características económicas de la población objeto. El segundo está relacionado con la incapacidad crediticia de los hogares con ingresos menores a 4 smlv para acceder al crédito de vivienda, o dicho de otra manera los inconvenientes para asumir los requerimientos de

las entidades financieras; y el tercero con el desmejoramiento de la calidad de vida de los hogares beneficiarios de la política y el déficit cualitativo.

El déficit cuantitativo es mencionado por Chiappe (1999), quien analizó el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991, cuando se adoptó el sistema de subsidios a la demanda³, encontrando que gran parte de los beneficiarios desistieron de utilizarlo debido a que no encontraron predios cuyos precios se adecuaran a su nivel de ingreso, es decir la oferta de los constructores no correspondía con las necesidades de la población de estratos más bajos, y adicionalmente el crecimiento de alrededor del 50% de la oferta de vivienda se producía fuera de las normas establecidas por el Estado. De la misma manera, Fique (2005) realizó una reflexión sobre el deterioro que presentó la vivienda de interés social a partir de la década de los 90, encontrando que no es asequible para la población de menores ingresos, sino al estrato promedio; así mismo identificó un incremento relativo de los precios del suelo que causó una desfavorable localización de los proyectos, una sobreexplotación del suelo urbano, y una reducción en la amplitud de las viviendas.

En cuanto a la incapacidad de los hogares para la aprobación de créditos de vivienda, Chiappe (1999) y Escallón (2011) develan esta problemáticas en su estudio. El último autor, en particular, describe los cambios en la política de vivienda en los últimos veinte años, su intencionalidad, condiciones técnicas y financiación, a partir de los cuáles propone cuatro principios generales, retos a la luz de las deficiencias de la política: la vivienda diversa y flexible, en términos de ofrecer múltiples opciones que permitan la asequibilidad a los más pobres; la vivienda suficiente y con calidad, con el fin de disminuir el déficit de vivienda; la vivienda que construye ciudad y la gestión integral, articulada y diversa, en lo referente a atender las dimensiones sociales, financieras, técnicas, culturales y ambientales.

De la misma manera Fique, P. (2008) realizó un análisis del conflicto existente entre dos preceptos del artículo 51 de la Constitución Política de Colombia referentes al “*derecho*

³ Este sistema sustituyó al antiguo esquema en el cual el Estado era directamente constructor de viviendas, proveedor de créditos y de subsidios

que tienen todos los colombianos a una vivienda digna y la obligación del Estado a hacerlo efectivo”, y “la promoción de planes de vivienda y a su adecuada financiación” (p. 75), identificando una incongruencia en la declaración constitucional y lo planteado en el marco normativo, problemas de los cuales se desprende un permanente deterioro de la calidad y una inadecuada producción de la vivienda.

Por último, se denota la preocupación por la calidad de vida y hábitat de los hogares que acceden a los instrumentos de la política. Camargo, A., & Hurtado, A. (2011), analizaron la relación entre el concepto de pobreza⁴ y vivienda, y su dinámica para la ciudad de Bogotá, con base en la encuesta de calidad de vida del año 2007 del DANE. Se identificó la existencia de pobreza inducida por vivienda y nueva pobreza urbana, dado el incremento del gasto en los hogares a partir de la obtención de un predio, planteando una gran necesidad de reorientar estructuralmente las políticas habitacionales, en términos de orientarlas a la reducción de los índices de pobreza.

En este mismo sentido, Agudelo, C. Vaca, M. & García, C., (2013) analizaron dos de los principales modelos aplicados en Bogotá para atender las necesidades de vivienda de las familias de bajos ingresos -mercado y producción social de hábitat y vivienda (PSHV), observando el avance en la apropiación del concepto de hábitat y no simplemente en términos de construcciones; sin embargo los autores plantean algunos interrogantes para futuras investigaciones, que son aspectos relevantes a contemplar en este proyecto: *“¿se debe esperar que el mercado vaya adaptando paulatinamente su respuesta a la demanda de los grupos de bajos ingresos?, ¿será cierto que el mercado es el llamado a resolver definitivamente el problema de vivienda en las ciudades colombianas?, ¿cómo pueden las organizaciones encargadas de manejar procesos de PSHV, mejorar efectivamente las capacidades sociales de las comunidades y entregar no solo vivienda, sino hábitat?” (p. 50).*

Henao, L. Herrera, G. Trujillo, H. & Cárdenas, A. (2014), describen la evolución histórica de la política de vivienda en Colombia desde 1918 a 2014, informe generado por

⁴ En este estudio el concepto de pobreza se asocia a la falta de ingresos en los diferentes enfoques multidimensionales

el Ministerio de Vivienda, Calidad y Territorio para el Séptimo Foro Urbano Mundial; en el cual analiza la ejecución de la política actual, mostrando sus logros e impactos, enfocados principalmente a la provisión de servicios básicos, espacios públicos, equipamiento y sistemas de movilidad.

1.2 La vivienda como mecanismo para el desarrollo económico y el mejoramiento de la Calidad de Vida

En el marco de la intervención del Banco Mundial para la recuperación de los países en el periodo posguerra, el economista Lauchlin Currie es enviado a Colombia, en 1949, con el objetivo de diseñar e implementar estrategias macroeconómicas que favorecieran el crecimiento económico y el desarrollo social del país, en especial en las zonas rurales, en donde se evidenciaban las condiciones de vida más precarias (López, 2011, p. 27-29).

En consecuencia, Currie plantea una estrategia de reactivación económica a través de la denominada “teoría del crecimiento acelerado”, que consistió principalmente en incrementar la productividad a través de la reorganización de los recursos existentes en el país, la implementación de nuevas tecnologías, y la focalización de la inversión pública en actividades productivas de impacto social, así como la distribución equitativa del ingreso, un aumento - en términos de cobertura - de la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la estructura de las importaciones en pro de la inversión, y finalmente la estimulación del sector de la construcción, como mecanismo de jalonamiento de la economía y el mejoramiento infraestructural del país (López, 2011, p. 33-39).

Currie, a partir de sus estudios empíricos del ciclo económico identificó que “*existen ciertos sectores que jalonan las fases de expansión y contracción propias del ciclo, arrastrando el desempeño de los demás sectores*” (Álvarez 2013, p. 235). En este sentido, el cumplimiento los objetivos anteriormente enunciados se lograrían a través del incremento de la actividad de un sector líder que contara con características como: la permisión para estimularlo exógenamente, la existencia de una demanda potencial, la inflexibilidad para

saturar fácilmente el mercado con sus productos, y la vinculación con en un alto nivel con servicios y productos de otros sectores. De esta manera, el sector de la construcción se constituyó en la plataforma perfecta para alcanzar nuevos niveles de desarrollo, a fin de reducir el índice de desempleo de la mano de obra poco calificada e incrementar la demanda de insumos locales. (Montenegro, 2012, p. 92).

Por otro lado, es de mencionar que Currie concibió el desarrollo como un mecanismo para alcanzar el crecimiento, no en si como una meta, sino como un proceso permanente que conlleva a mayores niveles de bienestar:

*“La línea divisoria que yo trazaría entre los países más desarrollados y los menos desarrollados no puede ser establecida en términos de crecimiento del PIB ni tampoco con base en el nivel de ingreso per cápita a su distribución, sino en la creación de lo que parecen ser las condiciones esenciales para ejercer un control significativo y consciente sobre el medio ambiente, en bien de la supervivencia en primer lugar, y, en segundo, del **bienestar**”* (Currie, 1966, p. 185).

No obstante, el tema de la medición de bienestar para Currie (1993), está asociado a la identificación del nivel de satisfacción que los individuos experimentan al alcanzar o poseer algo, teniendo como punto de partida el referente construido a partir de la comparación con lo alcanzado por otros seres humanos, dada su naturaleza. De esta manera, los niveles de satisfacción pueden ser diferentes y el nivel de frustración se puede reducir a través del alcance de los objetivos que cada individuo haya propuesto (p. 185), así como del suplemento de necesidades psíquicas, y actividades no pecuniarias (Currie, p. 308).

Lo anterior materializa la postura de Currie en dos aspectos relevantes y complementarios: el crecimiento económico y el bienestar, fomentando el desarrollo socioeconómico, y por ende la elevación de las condiciones de vida, en especial para la población más vulnerable. Este enunciado tiene gran relación con los objetivos de las políticas habitacionales actuales. La ley 388 de 1997 fija los lineamientos para el

ordenamiento del territorio y encamina uno de sus objetivos a la propensión por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Desde esta misma perspectiva, el Plan Nacional de Desarrollo establece como objetivo reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad, así como erradicar la pobreza; lo que en consecuencia conlleva a una visión de desarrollo económico en la cual se evidencie una mejor distribución de la riqueza. La evaluación de dichos aspectos se realiza mediante el modelo aplicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, quien para la medición del mejoramiento de la calidad de vida en Colombia, vincula variables relativas a las características infraestructurales de la vivienda (material de paredes, pisos y servicios públicos), educación, salud, cuidado de los niños, fuerza de trabajo, gastos e ingresos, tenencia de bienes, entre otros.

Si bien no todas las variables enunciadas son objeto de esta investigación, se tomarán principalmente:

- Las características de los hogares (ingreso, nivel educativo de los padres, presencia de los padres, pertenencia a grupos étnicos, cantidad de personas que componen el hogar, tipo de vivienda- propia, y asignación de subsidios), con el propósito de identificar la incidencia del modelo de vulnerabilidad utilizado para la implementación de la política, en la tenencia de vivienda en la población objetivo.
- Aspectos que afectan la calidad de vida (ruidos, malos olores, hundimiento de terreno, contaminación, invasión del espacio público, presencia de animales que causan molestias, plagas y seguridad), y que no son inherentes a la normatividad establecida para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

- Variables de percepción de la comunidad, a fin de identificar el nivel de satisfacción, acorde con los planteamientos de Currie.
- Estadísticas macroeconómicas del DANE

1.3 Conceptos Fundamentales

1.3.1 Origen y evolución del concepto de Vivienda social

El concepto de vivienda social se originó en Europa, en torno a las nuevas dinámicas en el periodo de industrialización, la apertura al libre mercado, y la necesidad de generar programas que pudieran atender a las clases obreras que se desplazaron para hacer parte de las innovadoras prácticas productivas.

A mediados del siglo XIX, la concentración de las clases populares incentivó el aumento de los denominados “tugurios”, caracterizados por presentar condiciones de vida muy precarias. Esta situación causó la manifestación de la clase dominante ante el afán de realizar reformas para la reducción de los efectos del libre mercado sobre las clases sociales más bajas, lo que se denominó “reformismo”; estableciéndose en este contexto, en uno de los primeros pasos hacia la construcción de políticas sociales (Castrillo, 2004, p 150).

De esta manera, el contexto de la industrialización de cabida a nuevas reflexiones: la vivienda como producto comercializable, la importancia de los propietarios de los suelos como elemento para establecer el orden económico y político, y el poder del propietario, causando en 1848 el inicio de un movimiento que va desarrollándose lentamente hacia las ideas de organización del trabajo y sistemas de producción más eficientes, hasta el posterior pensamiento keynesiano (Castrillo, 2004, p 150).

La institucionalización de la política de vivienda de interés social se dio durante la posguerra, y a partir de la fecha fue evolucionando hasta llegar a ser un tema prioritario tanto en las agendas de los países desarrollados, como en las de los países en desarrollo.

Poco a poco, el concepto de vivienda social, fue incluyendo otros aspectos enfocados en garantizar el bienestar de la población, como “la privacidad, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación dignos, una infraestructura básica que incluya abastecimientos de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad de medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso a fuentes de trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (DNPU, 2003, p. 19)

1.3.2 Concepto de Efectividad

La implementación de políticas públicas ha conllevado a diferentes actores a pensar en la necesidad de realizar procesos de evaluación y diseñar instrumentos que permitan identificar sus efectos en la solución de problemas. Por consiguiente, la evaluación se constituye en un elemento esencial, en el cual se comparan los resultados obtenidos con los objetivos inicialmente trazados (Vargas, 2009 p 24), a fin de analizar y emitir juicios valorativos respecto al impacto de los programas y su incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida de la población (MPTAP, 2010, p.13-18).

De esta manera, la unidad de medida de la efectividad está consignada en el cumplimiento de los objetos, es decir sus propósitos y pretensiones (García, 2014, p 153), y sus logros cuantitativos y cualitativos; lo que en otras palabras se puede expresar como “*la relación entre los resultados, previstos y no previstos, y los objetivos*” (CEPAL, 2015 p. 10)

Con base en lo anterior, se tendrá en cuenta para la evaluación de la política de vivienda de interés social, dicha relación, y su impacto en el mejoramiento de la calidad de vida (**bienestar**) de la población objeto y el desarrollo económico del país.

CAPITULO 2. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA

En este capítulo se presenta una contextualización histórica del desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia y su marco normativo vigente.

2.1 Evolución de la política de vivienda de interés social en Colombia

Recientemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Departamento Nacional de Planeación (2014) realizaron una recopilación histórica de la política habitacional en Colombia; dentro de los principales hitos, se encuentran:

Tabla 1. Evolución histórica de la Política

La concepción higienista (1918-1942)
<p>Con base en la preocupación generada por los niveles de pobreza presentados en los sectores rurales, el Estado fija como prioridad la provisión de servicios públicos, en el marco del concepto de calidad habitacional; para tal fin crea el Banco Agrario y el Banco Central Hipotecario.</p>
<p>Se promueve la construcción de casas para obreros y campesinos y se establecen mecanismos de financiación individual. Así mismo se autoriza la entrega de un auxilio del 20% al 25% correspondiente al costo de la vivienda, el 10% de la cuota inicial, y subsidios a la tasa de interés.</p>
<p>Durante el periodo presidencial de Alfonso López Pumarejo (1936- 1942), se continúa con la política anterior, y en consecuencia se crea en 1939 el Instituto de Crédito Territorial (ICT) para la financiación y construcción de la vivienda rural, en pro del mejoramiento de la</p>

calidad de vida de los campesinos.

En 1942, el ICT incursiona en el tema de la vivienda urbana, y realiza su gestión hasta el año 1991 para dar paso al nuevo modelo de administración pública.

La concepción institucional (1942-1965)

Este periodo se caracterizó por la consolidación de estrategias de intervención del Estado en el mercado de vivienda, lo que conllevó a la creación de la Caja de vivienda popular de Bogotá en 1942 y la Caja de Vivienda Militar en 1947. Adicionalmente se destaca por su clara intencionalidad de mejorar las condiciones de calidad de la vivienda, especialmente en la cobertura de servicios públicos.

Se hace una transición del concepto de vivienda social a vivienda económica.

Se amplían los instrumentos de oferta crediticia, a partir de la figura de pignoración de cesantías y salarios, implementación de seguros, autorización de cooperativas para otorgamiento de créditos y la inclusión de financiación para *compra de lotes, construcción de vivienda, reparación y reconstrucción, liberación de hipoteca y otras deudas* (p.28).

Particularmente en el sector rural se incluye el concepto de inquilinato como solución de vivienda.

Durante el periodo presidencial de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) se oficializa el subsidio familiar de vivienda como *una donación del Estado que se abona al valor de la casa* (p. 29) el cual se otorga con base en el número de hijos del hogar. En este periodo se evidencia el interés de controlar los costos de vivienda y su impacto en el precio de suelo, para lo cual se constituyen normas con fines de gestión de terrenos para la construcción de vivienda social.

De la misma manera surge una preocupación por la calidad infraestructural de las viviendas arrendadas se fijan criterios de accesibilidad, equipamiento, área mínima per cápita, iluminación, ventilación, entre otras.

Se propone la producción e importación de materiales de construcción y prefabricación, para la reducción de costos de producción.

El Instituto de Crédito Territorial: Financiación y Construcción de la Vivienda Rural pasa a ser la Corporación Nacional de Servicios.

Durante el periodo presidencial de Alberto Lleras (1958-1962) se identifica que los problemas habitacionales son causados por las condiciones del subdesarrollo económico del país y no precisamente por fallas en el mercado. En coherencia con lo anterior se intensifica la problemática de asequibilidad de la vivienda debido a los bajos ingresos de los hogares y su imposibilidad de obtener crédito.

Se identifica una *proliferación de tugurios (p.30)* causada por el crecimiento improvisado de las ciudades y se atribuye la falta de financiación a los constructores, al bajo nivel de rentabilidad de la producción, estableciendo así *estímulos tributarios para la inversión privada en vivienda social (p. 30)*.

En ese periodo predomina el modelo de política pública a partir de la teoría del bienestar, el cual dio lugar a la formulación del Plan de Fomento Económico para Colombia, y la misión liderada por Lauchlin Currie quien imputó el estancamiento económico del país a la mala distribución de los recursos.

Periodo de transición (1965-1972)

El enfoque de intervención estatal se refuerza con la creación del Fondo Nacional de Ahorro (1968), la designación de la administración de cesantías y el desarrollo de programas de vivienda para los empleados del sector público.

En 1969 se crea el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano para la formulación de una política habitacional y urbana, y dada la intensificación de la preocupación del Estado por la falta de capacidad de pago de los hogares, se adoptan iniciativas de focalización e implementación de subsidios.

Se diseña un programa en el que se promueve la autoconstrucción para hogares pobres, el otorgamiento de subsidios para hogares con ingresos insuficientes.

En el periodo presidencial de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se introduce el concepto de vivienda de interés social, entendida como la unidad habitacional subsidiada y focalizada a la población en condiciones de pobreza y se promulga la vivienda multifamiliar

A partir de 1970 *se reconoce como sector líder de la economía, la construcción (p.34)*, el cual se comporta de forma independiente al PIB y por lo tanto puede generar incentivos para jalonar los demás sectores; así mismo se reconoce como instrumento de política social y económica.

En 1972 se crean las corporaciones de ahorro y vivienda y la Junta de ahorro y vivienda, con fines de financiación.

Periodo de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (1971-1990)

Se instituye la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana. Adicionalmente surgen dos formas de producción: la vivienda pública por encargo y la vivienda formal de origen privado; sin embargo este periodo se caracteriza por la privatización del mercado de vivienda.

Durante el periodo presidencial de Eduardo Pastrana (1970-1974) se formula la legislación del marco normativo de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV).

En el periodo de Alfonso López (1974-1978) se incorpora el salario mínimo legal vigente

como medida para la financiación de vivienda, y el otorgamiento de subsidios

En el año 1980 el Departamento Nacional de Planeación mide por primera vez el déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda.

En el periodo presidencial de Belisario Betancur (1982-1986) se desarrolla el Plan de Desarrollo “Cambio con equidad”, en el cual se retoma la prioridad de atender el déficit cuantitativo y se reglamenta el sistema UPAC, estableciendo un límite a la tasa de corrección monetaria para los créditos.

Se implementa el programa de vivienda sin cuota inicial y se fijan por primera vez metas cuantitativas de producción.

Con motivo del deterioro de la cartera hipotecaria, en 1990 se liquida el Instituto de Crédito territorial y posteriormente el Banco Central Hipotecario. Se identifica que no existe una política de focalización clara, y por lo tanto los beneficiarios de la vivienda no fueron los más pobres.

La concepción de mercado y los subsidios a la demanda (1990-2012)

Con base en las teorías neoliberales, se establece que el Estado no debe competir con el sector privado en la producción de bienes y servicios, y por lo tanto debe desarrollar un papel facilitador.

En el periodo presidencial de Cesar Gaviria (1990-1994) se desarrolla el Plan Nacional de Desarrollo denominado “La revolución Pacífica”, en el cual se identifica que las instituciones públicas no presentan resultados favorables con respecto a la efectividad de la política habitacional, y el sector privado recobra gran importancia en el sector de la construcción.

Se expide la ley 3 de 1991, por medio de la cual se fija un nuevo modelo de gestión y se consagra en la Constitución Política de Colombia el artículo 51 referente al derecho de la población a poseer una vivienda digna.

A partir del año 1994 se instituye una política de vivienda social urbana y en 1997 se expide la Ley 388 de Desarrollo Territorial, que establece los instrumentos para su desarrollo.

En 1999 se expide la Ley 546 de financiación de vivienda. Desaparece el UPAC

En el periodo presidencial de Álvaro Uribe (2002-2006) se formula el plan nacional de desarrollo denominado “Hacia un Estado comunitario” y en este contexto, la política de vivienda “Hacia un país de propietarios”. En este marco se implementa el microcrédito inmobiliario.

Adicionalmente, se expide la Ley 820 de 2003 cuya finalidad es regular e incentivar la oferta de mercado de arrendamientos de vivienda de interés social.

Se liquida el INURBE, y en el año 2003 se crea el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

El Plan de Desarrollo Prosperidad para todos (2010- 2014) se fija como meta el incremento de construcción de vivienda de interés social y se destaca la implementación de la modalidad de vivienda VIS y VIP.

Fuente: MINVIVIENDA, 2014

2.2 La política de Vivienda de Interés Social en la actualidad- 2016

Al revisar la política de vivienda actual, en primer lugar cabe destacar la vigencia del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 que instituye el concepto de vivienda de interés social como “*aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos*”. Así mismo, incluye el tema en el Plan de Desarrollo Nacional, en

aras de considerar los aspectos como: “*el déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda, entre otros*”.

En este contexto, y como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014) reconoce la expedición de la ley 1537 de 2012 como un punto de inflexión en la formulación de políticas habitacionales en Colombia, debido a las siguientes connotaciones:

Gráfico 1. Dimensiones de la Política de vivienda de interés social

Fuente: elaboración propia, 2016

Es de destacar que este nuevo modelo de política enfatiza en la priorización de habitantes en condiciones de vulnerabilidad, por lo cual el Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Inversiones 2014-2018, establece el valor de la vivienda que con relación a su ingresos, puede obtener este tipo de población, así como las características con las que debe contar el predio: la vivienda de interés social es “*unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv)*”(artículo

88), y en el párrafo 1° especifica el tipo de vivienda de interés social prioritaria, cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv).

CAPITULO 3. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA

Las prácticas evaluativas han sido inherentes a la dinámica natural de los programas de vivienda social en Colombia, y han revelado persistentes problemas como el déficit cualitativo y cuantitativo, la falta de asequibilidad de los hogares con menores recursos a las líneas de financiación, la pobreza y la falta de cobertura y focalización de la política; lo que sustenta la necesidad de realizar una aproximación hacia una “evaluación integral”, que basándose en los postulados de Currie, logre articular varias dimensiones.

En tanto que Currie consideró que el crecimiento económico del país podría darse mediante la estimulación del sector de la construcción, con una perspectiva social acorde a la época- mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable y así los niveles de bienestar- como mecanismo para fomentar el desarrollo, éste capítulo despliega la propuesta de evaluación, de la siguiente manera:

1. **Desarrollo Macroeconómico:** se realizó un análisis de diferentes indicadores económicos, a fin de determinar la incidencia del sector de la construcción en el crecimiento económico del país.
2. **Probabilidad de tenencia de vivienda a partir del modelo de vulnerabilidad de la Política:** teniendo en cuenta que la política de vivienda de interés social se constituye en el mecanismo para favorecer a los hogares en condiciones de vulnerabilidad, con ingresos menores a 4 SMLV; se validó a través de un modelo logit, si poseer las características contempladas para la asignación de subsidios, ha posibilitado la tenencia de vivienda en este grupo poblacional.

3. **Análisis de aspectos de calidad de vida no inherentes a la política:** Se revisó el comportamiento de algunos aspectos indagados a través de la encuesta de calidad de vida aplicada por el DANE en los años 2010, 2012 y 2015, con el propósito de identificar problemáticas asociadas a los beneficiarios de subsidios de vivienda durante los últimos 6 años.
4. **Percepción del nivel de la calidad de vida:** Finalmente, atendiendo a la concepción de Currie sobre el bienestar y su asociación al nivel de satisfacción de los individuos, se realizó un análisis de la apreciación del grupo poblacional de la política, diferenciando a aquellos que han sido beneficiarios, sobre el mejoramiento de sus condiciones de vida, a partir de los resultados de la encuesta aplicada por el DANE en los años 2010, 2012 y 2015.

3.1 Desarrollo Macroeconómico

En este apartado se presentan algunos datos estadísticos que evidencian los principales resultados de la política habitacional en Colombia y su desarrollo:

- Producción de vivienda de interés social con relación al número de subsidios distritales efectivos

Gráfico 2. Producción de vivienda de interés social/ asignación de subsidios VIP

Fuente: CAMACOL, 2016

En cuanto a la producción de vivienda de interés social, se identifica la culminación en promedio de 21.672 viviendas al año. Si bien no fue posible obtener los datos de los subsidios entregados por los diferentes organismos autorizados en la ciudad Bogotá, en un informe de evaluación de política pública del programa de vivienda y hábitat humanos (2015) de la Secretaría de Hábitat, se reporta que en el período comprendido entre el 2009 y 2012 se asignaron 14.025 subsidios, de los cuáles sólo se desembolsaron 8.971, es decir el 64% de la aprobación total. La producción de unidades de vivienda para el mismo periodo de tiempo fue de 87.603 (CAMACOL, 2016), lo que indica una asignación de tan sólo el 10,24% de la producción de vivienda de interés social a la población más vulnerable. Ésta afirmación, teniendo que la Secretaría de Hábitat sólo gestiona los subsidios de los hogares que no cuentan con vinculación a las Cajas de Compensación Familiar, es decir los que no tienen una relación contractual formal.

Tabla 2. Asignación de Subsidios de Vivienda Secretaría de Hábitat (2009-2012)

2009-2012	Número Asignado	Número Desembolsado	Porcentaje Desembolsos	Valor asignado (Millones)	Valor desembolsado (Millones)	Porcentaje Desembolsado
Adquisición de Vivienda	14.025	8.971	64%	158.682	101.145	63,7%
Arrendamiento	696	465	67%	1.290	1.287	99,7%
Mejoramiento de vivienda	864	811	94%	3.415	3.221	94,3%
Total	15.585	10.247	66%	163.388	105.652	65%

Secretaría de Hábitat, 2015

- **Unidades de vivienda iniciadas por rango de precio**

Gráfico 3.. Unidades de vivienda iniciadas por rango de precio

Fuente: CAMACOL, 2016

En lo referente a vivienda de interés prioritario se identifica que en promedio se inicia al año la producción de 6371 unidades. La variación porcentual no es regular, en el 2008 la producción incrementó en un 79% con relación al año anterior, en el 2009 (-29%), 2010 (7%), 2011 (-35%), 2012 (61%), 2013 (13%), 2014 (40%) y 2015 (-39%).

De la misma manera, la vivienda de interés social tiene un promedio de producción anual de 14.404 unidades, presentándose un incremento del 133%, del 2007 al 2015 En 2008 incrementó un 44% con relación al año 2007, en el 2009 (22%), 2010 (47%), 2011 (51%), 2012 (-37%), 2013 (17%), 2014 (-26%), y 2015 (26%)

De la producción total de vivienda (de 0-70 a 350 SMLV), las VIS representan el 49% de la producción, sin embargo tan sólo el 15.11% corresponde a las VIP.

- **Porcentaje de representación del Sector de la Construcción en el PIB de Bogotá**

Gráfico 4. % del sector de la construcción en el PIB

Fuente: CAMACOL, 2016

La participación del sector de la construcción en el PIB, el crecimiento ha sido sostenido, con variaciones que van entre el 4,53 y el 6,86. Los mayores incrementos se dan entre el 2004 (6.40) y el 2009 (6.40), los cuales pueden relacionarse directamente con la implementación del microcrédito inmobiliario y la creación del Fondo Nacional de Vivienda, en el periodo presidencial de Álvaro Uribe.

- **Ocupación en el sector de la construcción en Bogotá**

Gráfico 5. % de Ocupación en el Sector de la Construcción con relación al número total de ocupados.

Fuente: CAMACOL, 2016

A pesar del incremento en la construcción de unidades de vivienda, no se evidencian cambios significativos con relación a la generación de empleo. En general la participación de la ocupación del sector de la construcción respecto al número de ocupados total en la ciudad de Bogotá, oscila entre un 5% y 7%.

- **Variación anual del índice de costos de la construcción, con relación a la variación del índice de precios de vivienda nueva en la ciudad de Bogotá.**

Gráfico 6. Variación anual del ICC/ Variación del IPV

Fuente: CAMACOL, 2016

Durante el periodo comprendido entre los años 2008 y 2011, se refleja un comportamiento casi proporcional entre la variación del índice de costos y el índice de precios de vivienda nueva en Bogotá; sin embargo a partir del año 2012 se evidencia un crecimiento en mayor proporción del índice de precios con relación al índice de costos. Esto evidencia una problemática en la elevación de precios que incide directamente en la oferta de vivienda de interés social y en la capacidad de la población más vulnerable para asumir los requisitos de esta nueva oferta.

Al respecto la Secretaria de Hábitat (2015) explica:

“Este incremento de precios es un fenómeno nacional, pero se ha presentado de forma más pronunciada en la ciudad de Bogotá. De hecho, en el periodo diciembre 2014 - abril de 2015, en la ciudad de Bogotá los precios de la vivienda nueva se han incrementado en promedio un 40% más en comparación con el agregado del país” (p. 22)

Sin duda la elevación de los precios incide directamente en el déficit cuantitativo, sin embargo las últimas mediciones en Colombia fueron realizadas en el año 2005.

3.2 Probabilidad de tenencia de vivienda a partir del modelo de vulnerabilidad de la Política

El propósito de este apartado consiste en identificar la probabilidad de tenencia de vivienda propia en los hogares con ingresos menores a 4 salarios mínimos, a partir de las características tenidas en cuenta para la asignación de subsidios distritales, según el modelo de vulnerabilidad de la política de vivienda de interés social, es decir las disposiciones de la resolución 844 de 2014:

Gráfico 7. Modelo de vulnerabilidad SDHB

Fuente: elaboración propia, 2016

En coherencia con lo anterior, se extrajeron de la encuesta de calidad de vida (años) la información referente a las variables: ingreso del hogar (en pesos colombianos), cantidad

de personas que componen el hogar (número de personas), subsidio⁵ (var. dummy: 1 si el hogar fue beneficiario, 0 en caso que no), presencia del padre en el hogar (var. dummy: 1 si el padre convive en el hogar, 0 en caso que no), presencia de la madre (var. dummy: 1 si la madre convive en el hogar, 0 en caso que no), etnia (var. dummy: 1 si existe algún miembro del hogar perteneciente a algún grupo étnico, 0 en caso que no), nivel educativo máximo alcanzado por la madre (var. dummy: 1 según corresponda, primaria completa o incompleta, secundaria completa o incompleta, y superior completa o incompleta, y 0 en caso de no contar con ninguno de los niveles de formación establecidos), nivel educativo máximo alcanzado por el padre (var. dummy: 1 según corresponda, primaria completa o incompleta, secundaria completa o incompleta, y superior completa o incompleta, y 0 en caso de no contar con ninguno de los niveles de formación establecidos). Así mismo, se realizó la comparación de tres años (2010, 2012 y 2015), con el fin de identificar la incidencia del modelo de vulnerabilidad en la tenencia de vivienda y efectos de mejora en la población objeto, así:

Tabla 3. Estadísticas descriptivas variables correspondientes al año 2010

Variable	Obs⁶	Mean	Std. Dev	Min	Max
Vivienda Propia	730	.3616438	.4808058	0	1
Ingreso del hogar	730	10.41678	5.232284	0	20.55
Cantidad de personas en el hogar	730	3.257534	1.664436	1	12
Subsidio	730	.0054795	.0738709	0	1
Presencia del padre en el hogar	730	.4471879	.4975444	0	1
Presencia de la madre en el hogar	730	.7037037	.4569368	0	1
Etnia	730	.037037	.1889822	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (primaria)	730	.6652949	.4722112	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (secundaria)	730	.2194787	.4141777	0	1

⁵ Es de mencionar que los subsidios se reciben en dinero o en especie (materiales para la construcción o mano de obra, para lo cual se debe hacer una estimación del valor del bien o servicio si hubiese tenido que pagarlo, es decir, a precios de mercado).

⁶ Aplicando el factor de expansión a la muestra, las apreciaciones realizadas corresponden a 1.304.546 hogares con ingresos menores a 4 SMLV

Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (universitaria)	730	.0301783	.1711952	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (primaria)	730	.6748971	.4687349	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (secundaria)	730	.3017833	.4593469	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (universitaria)	730	.0548697	.2278821	0	1

Fuente, elaboración propia, 2016

Tabla 4. Estadísticas descriptivas variables correspondientes al año 2012

Variable	Obs ⁷	Mean	Std. Dev	Min	Max
Vivienda propia	1136	.3723592	.4836463	0	1
Ingreso del hogar	1136	11.17026	5.942882	0	22.63833
Cantidad de personas en el hogar	1136	3.053697	1.519832	1	12
Subsidio	1136	.0088028	.0934506	0	1
Presencia del padre en el hogar	1136	.1035242	.4908204	0	1
Presencia de la madre en el hogar	1136	.6784141	.4672909	0	1
Etnia	1136	.0819383	.2743916	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (primaria)	1136	.6220264	.4850947	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (secundaria)	1136	.245815	.4307592	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (universitaria)	1136	.0669604	.2500635	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (primaria)	1136	.6164021	.4864764	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (secundaria)	1136	.3183422	.4660386	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (universitaria)	1136	.1393298	.3464431	0	1

⁷ Aplicando el factor de expansión a la muestra, las apreciaciones realizadas corresponden a 1.458.628 hogares con ingresos menores a 4 SMLV

Fuente, elaboración propia, 2016

Tabla 5. Estadísticas descriptivas variables correspondientes al año 2015

Variable	Obs ⁸	Mean	Std. Dev	Min	Max
Vivienda propia	1235	.394332	.4889047	0	1
Ingreso del hogar	1235	12.21835	6.720833	0	25.75587
Cantidad de personas en el hogar	1235	3.105263	1.541515	1	12
Subsidio	1235	.0097166	.0981325	0	1
Presencia del padre en el hogar	1235	.4234818	.4943104	0	1
Presencia de la madre en el hogar	1235	.697166	.4596702	0	1
Etnia	1235	0.834008	.2765991	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (primaria)	1235	.6437247	.4790919	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (secundaria)	1235	.2582996	.4378769	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (universitaria)	1235	.0725745	.2600357	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (primaria)	1235	.6337115	.4819849	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (secundaria)	1235	.3306321	.4706315	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (universitaria)	1235	.149919	.3571367	0	1

Fuente, elaboración propia, 2016

Para hallar la probabilidad de tenencia de vivienda en los hogares con ingresos menores a 4 SMLV, dadas algunas de las características del modelo de vulnerabilidad para la asignación

⁸ Aplicando el factor de expansión a la muestra, las apreciaciones realizadas corresponden a 1.582.832 hogares con ingresos menores a 4 SMLV

de subsidios, se utilizó un modelo logit⁹, el cual presenta la siguiente forma, partiendo de una función de distribución logística:

1).

$$f(z) = \frac{1}{1 + e^{-z}} = \frac{1}{1 + \frac{1}{e^z}} = \frac{e^z}{1 + e^z}$$

Acotada entre 0 y 1, teniendo en cuenta:

$$\lim_{z \rightarrow -\infty} f(z) = 0 \quad \lim_{z \rightarrow \infty} f(z) = 1$$

La forma del modelo es:

2).

$$Y_i = f(Z_i) + u_i, i = 1, \dots, n$$

Donde, $f(z)$ es la probabilidad de tenencia de vivienda y $Z_i = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki}$, dados los valores de las variables independientes $X_2, \dots, X_k$

En la cual Z_i corresponde a la tenencia de vivienda propia, y $X_2 \dots X_k$, corresponde a las variables: ingreso del hogar, cantidad de personas en el hogar, subsidio, presencia del padre en el hogar, presencia de la madre del hogar, pertenencia a un grupo étnico, nivel educativo del padre y nivel educativo de la madre.

La interpretación se realiza a través de los cambios marginales, teniendo en cuenta que el modelo no es lineal:

3).

$$\frac{\partial Y_i}{\partial X_{ji}} = \frac{e^{-Z_i}}{(1 + e^{-Z_i})^2} \beta_j, j = 1, \dots, k$$

⁹ Consultado en: <http://www.ugr.es/~romansg/material/WebEco/Eco2-Discreta.pdf>

Es de mencionar, que además de aplicar el modelo en los tres años seleccionados, se establecieron diferentes perfiles de hogares, intentando combinar las múltiples variables y evidenciar su incidencia en la posesión de vivienda propia.

- **Perfil 1: Hogares con ingresos no superiores a 4 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres “primaria”**

Tabla 6. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil 1

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Ingreso del hogar (hasta 4 smlv)	.0220285**	.0078299	.0101112**
Cantidad de personas en el hogar	.0142438	-.005545	-.0104556
Subsidio	.1502438	.3735838***	.274832***
Presencia del padre en el hogar	.0460248	-.0018191	-.0031694
Presencia de la madre en el hogar	-.0950188	-.0132407	-.00416
Etnia	-.0405796	-.0026165	-.0153068
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (primaria)	-.0588153	-.0156407	-.0148302
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (primaria)	-.0168769	-.020568	-.0164811
	No. obs. 729 Chi 2: 52,38 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0549 Estat classification-correctly classified: 64,61%	No. obs. 1134 Chi 2: 57.66 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0385 Estat classification-correctly classified: 63.76%	No. obs. 1234 Chi 2: 73.42 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0444 Estat classification-correctly classified: 63.45%

Fuente: Construcción Propia

***Significancia al 1%

** Significancia al 5%

* Significativas al 10%

El primer perfil corresponde a un hogar con ingresos de hasta 4 SMLV y un número de integrantes promedio (4 personas), en el que la primaria, completa o incompleta es el nivel máximo educativo alcanzado por sus padres. En este caso se identificó que el principal determinante para la tenencia de vivienda, dadas las características enunciadas, es el ingreso. De esta manera un incremento en el ingreso en \$100.000, en promedio y ceteris paribus, aumentó la probabilidad de tenencia de vivienda en un 2,22% en el 2010 y en un 1,01% en el 2015.

Igualmente los hogares que accedieron al subsidio aumentaron la probabilidad de tenencia de vivienda en un 37,35% en el año 2012 y 27,48% en el año 2015, frente a quienes no fueron beneficiarios.

Perfil 2: Hogares con ingresos no superiores a 2 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres “primaria”

Tabla 7. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Ingreso del hogar (hasta 2 smlv)	.0249592***	.0139751**	.171898***
Cantidad de personas en el hogar	.01611388	-.0098969	-.0177918
Subsidio	.1448164	.4592998 ***	.3401398**
Presencia del padre en el hogar	.0494879	-.0032539	-.0054115
Presencia de la madre en el hogar	-.1210994 **	-.0240169	-.0071253
Etnia	-.048266	-.0046849	-.0265758
Nivel educativo máximo	-.0715556	-.0284541	-.0257313

alcanzado por la madre (primaria)			
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (primaria)	-.0195068	-.0376467	-.0286613
	No. obs. 729 Chi 2: 52,38 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0549 Estat classification-correctly classified: 64,61%	No. obs. 1134 Chi 2: 57.66 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0385 Estat classification-correctly classified: 63.76%	No. obs. 1234 Chi 2: 73.42 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0444 Estat classification-correctly classified: 63.45%

Fuente: Construcción Propia

***Significancia al 1%

** Significancia al 5%

* Significativas al 10%

El segundo perfil corresponde a un hogar con ingresos de hasta 2 SMLV, constituido por 4 personas, en el que la primaria (completa o incompleta) es el nivel máximo de escolaridad alcanzado por los padres. Se identificó nuevamente que los principales determinantes para la tenencia de vivienda en este tipo de hogares es el ingreso y el subsidio. En este sentido, ante un incremento de \$100.000 en el ingreso, la probabilidad de poseer vivienda propia aumentó en un 2,49% en el 2010, 1,39% en el 2011 y en un 17,18% en el 2015.

De igual manera, los hogares que fueron beneficiados con el subsidio de vivienda aumentaron la probabilidad de tenencia, del 45% en el año 2012 y el 34% en el 2015, frente a quienes no recibieron subsidio.

- **Perfil 3: Hogares con ingresos no superiores a 4 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres “secundaria”**

Tabla 8. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil 3

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015

Ingreso del hogar (4 smlv)	.0263803***	.0114898*	.0149161***
Cantidad de personas en el hogar	.019875	-.0065978	-.0124016
Subsidio	.1378309	.4084306***	.2973125**
Presencia del padre en el hogar	.0305109	-.0109619	-.0155156
Presencia de la madre en el hogar	-.1295653**	-.0265443	-.0149303
Etnia	-.0605357	-.0055644	-.0221934
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (secundaria)	-.1680855***	-.0613728	-.0845147*
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (secundaria)	-.0558478	-.0243627	-.0385401
	No. obs. 729 Chi 2: 64.74 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0678 Estat classification-correctly classified: 65.43%	No. obs. 1134 Chi 2: 66.33 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0443 Estat classification-correctly classified: 64.81%	No. obs. 1234 Chi 2: 90.65 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0546 Estat classification-correctly classified: 64.51%

Fuente: Construcción Propia

***Significancia al 1%

** Significancia al 5%

* Significativas al 10%

El tercer perfil corresponde a un hogar con ingresos de hasta 4 SMLV, con un promedio de integrantes de 4 personas, en el que el nivel educativo máximo alcanzado por sus padres es “secundaria”, completa o incompleta. En este caso el ingreso y el subsidio son los principales determinantes de la tenencia de vivienda. Ante un incremento de \$100.000 en el ingreso, la probabilidad aumentó en 2.63% en el 2010, 1,14% y 1,49 en el 2012 y 2015).

Los hogares beneficiarios de subsidio de vivienda aumentaron la probabilidad de tenencia en un 40,84% en el año 2012 y 29.73% en el año 2015, frente a los que no accedieron a él. Igualmente, el hecho de que la madre sólo posea estudios secundarios, hace que la probabilidad de tenencia en el hogar descienda en un 16.81% en el 2010 y en un .458% en el 2015, frente a los hogares en los que la madre posee niveles educativos más altos.

- **Perfil 4: Hogares con ingresos no superiores a 2 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres “secundaria”**

Tabla 9. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil

4

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Ingreso del hogar (2 smlv)	.0202826*	.0178251***	.0201276***
Cantidad de personas en el hogar	.0152809	-.0102358	-.0167345
Subsidio	.0931231	.4309065	.2916731**
Presencia del padre en el hogar	.0227631	-.0172235	-.021355
Presencia de la madre en el hogar	-.0114462	-.0424791	-.0205339
Etnia	-.0495453	-.0086882	-.030811
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (secundaria)	-.155376 **	-.1024555 **	-.1276696
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (secundaria)	-.0454813	-.0388871	-.0546663
	No. obs. 729 Chi 2: 64.74 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0678 Estat classification-correctly classified: 65.43%	No. obs. 1134 Chi 2: 66.33 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0443 Estat classification-correctly classified: 64.81%	No. obs. 1234 Chi 2: 90.65 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0546 Estat classification-correctly classified: 64.51%

Fuente: Construcción Propia

***Significancia al 1%

** Significancia al 5%

* Significativas al 10%

El siguiente perfil corresponde a un hogar con ingresos de hasta 2 SMLV, conformado por 4 integrantes, en el cual el máximo nivel educativo alcanzado por los padres es “secundaria”, completa o incompleta. Nuevamente el ingreso y el subsidio son los principales determinantes de la tenencia de vivienda. Ante un incremento de \$100.000 en el

ingreso, la probabilidad aumentó en 2,03% en el 2010, 2.01% en el 2015; y un 1.78% en el 2012.

Cuando la madre sólo posee estudios secundarios, la probabilidad de tenencia en el hogar descendió un 15.54% en el 2010 y un 10.24% en el 2015, frente a los hogares en los que la madre posee niveles educativos más altos.

- **Perfil 5: Hogares con ingresos no superiores a 4 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres “superior”**

Tabla 10.. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil 5

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Ingreso del hogar (4 smlv)	.0233451***	.0067882	.0096197***
Cantidad de personas en el hogar	.0157342	-.0056101	-.0105994
Subsidio	.1740022	.3564096***	.2776599*
Presencia del padre en el hogar	.0254503	-.0027923	-.0058945
Presencia de la madre en el hogar	-.1019589	-.0163496	-.0081669
Etnia	-.0588023	-.0036955	-.0166654
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (universitaria)	.0182434	-.0017984	-.0015428
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (universitaria)	-.0884514	.0073777	-.0010305
	No. obs. 729 Chi 2: 49.98 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0524 Estat classification-correctly classified: 64.75%	No. obs. 1134 Chi 2: 51.92 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0347 Estat classification-correctly classified: 64.20%	No. obs. 1234 Chi 2: 70.75 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0428 Estat classification-correctly classified: 63.94%

Fuente: Construcción Propia

***Significancia al 1%

** Significancia al 5%

* Significativas al 10%

El quinto perfil corresponde a los hogares con ingresos menores o iguales a 4 SMLV, en los cuales los padres alcanzaron un nivel educativo universitario. En este caso, al igual que en los demás, el ingreso y el subsidio son los principales determinantes de la tenencia de vivienda, dado que ante un aumento en el ingreso en \$100.000, la probabilidad incrementó en un 2.33% y 1%, en los años 2010 y 2015, respectivamente.

Igualmente, ser beneficiario del subsidio de vivienda aumentó la probabilidad de tenencia en un 35.64% y 27.76%, durante los años 2012 y 2015, respecto a los hogares que no recibieron subsidio.

- **Perfil 6: Hogares con ingresos no superiores a 2 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres “superior”**

Tabla 11. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil 5

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Ingreso del hogar (2 smlv)	.0234769***	.0123121*	.0165508***
Cantidad de personas en el hogar	.0158231	-.0101753	-.0182365
Subsidio	.1473226	.4554169***	.3477815**
Presencia del padre en el hogar	.0249099	-.0050811	-.0102226
Presencia de la madre en el hogar	-.1152103*	-.0302355	-.0142074
Etnia	-.0631408	-.0067318	-.0293309
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (universitaria)	.0179922	-.0032687	-.0026599
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre	-.983367	.0132659	-.0017754

(universitaria)			
	No. obs. 729 Chi 2: 49.98 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0524 Estat classification- correctly classified: 64.75%	No. obs. 1134 Chi 2: 51.92 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0347 Estat classification- correctly classified: 64.20%	No. obs. 1234 Chi 2: 70.75 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0428 Estat classification- correctly classified: 63.94%

Fuente: Construcción Propia

***Significancia al 1%

** Significancia al 5%

* Significativas al 10%

El sexto perfil corresponde a los hogares con ingresos menores o iguales a 2 SMLV, en los cuales los padres alcanzaron un nivel educativo universitario. Nuevamente, el ingreso y el subsidio son los principales determinantes de la tenencia de vivienda, dado que ante un aumento en el ingreso en \$100.000, la probabilidad incrementó en un 2% en los años 2010 y 2015, y 1% en el año 2012.

Igualmente, ser beneficiario del subsidio de vivienda aumentó la probabilidad de tenencia en un 45% y 35%, durante los años 2012 y 2015, respecto a los hogares que no recibieron subsidio.

Acerca de los resultados:

La mayoría de las variables que representan las condiciones de vulnerabilidad no arrojaron resultados significativos; sin embargo en los diferentes perfiles establecidos, dos de ellas obtuvieron el nivel de significancia que sustenta que el modelo no tiene problemas en su formulación.

Los principales determinantes para la adquisición de vivienda son el ingreso y el subsidio; no se hallaron diferencias relevantes en la probabilidad de tenencia en ninguno de los casos establecidos, según los perfiles de hogares diseñados para la aplicación del modelo logit.

Dado que el desembolso del subsidio está supeditado a la aprobación del crédito hipotecario, y la aprobación del crédito al ingreso del hogar y la capacidad de

endeudamiento, esta relación es evidente. De esta manera, se identificó que poseer las condiciones de vulnerabilidad establecidas en el modelo, no garantiza una mayor probabilidad en la tenencia de vivienda; de allí que entre el año 2009 y 2012 sólo se haya efectuado una asignación de subsidios para VIP, correspondiente al 10,24% de la producción total de VIS.

3.3 Análisis de aspectos de calidad de vida no inherentes a la política

Teniendo en cuenta que la normatividad vigente contempla el cumplimiento de requerimientos básicos para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, que inciden en la calidad de vida (materiales de construcción utilizados, la provisión de servicios públicos, y la generación de un entorno social que garantice la existencia de colegios, puestos de salud, parques entre otros), este espacio presenta una reflexión sobre aspectos adicionales de calidad vida, que reflejan problemáticas de los hogares beneficiarios de la política, con relación a la demás población que cuenta con características similares y no ha sido beneficiada.

Se utilizaron los resultados de la encuesta de calidad de vida del DANE, aplicada en tres años diferentes (2010, 2012 y 2015) y el factor de expansión¹⁰ para hacer inferencias sobre el número total de hogares que tienen un ingreso menor a 4 salarios mínimos legales vigentes, diferenciando a aquellos que han sido beneficiarios de la política durante los dos años anteriores a la aplicación de la encuesta, y aquellos que no lo han sido.

¹⁰ Al aplicar el factor de expansión, los resultados evidencian la apreciación de 6285 hogares beneficiarios de subsidio y 1.298.261 hogares no beneficiarios en el año 2010; 13.159 hogares beneficiados y 1.445.468 no beneficiados en el año 2012; y 15.272 beneficiarios y 1.567.559 no beneficiarios, en el año 2015.

- **Ruidos provenientes del exterior**

Tabla 12. Distribución: ruidos provenientes del exterior en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	13.95	30.86	86.05	69.14
2012	16.18	32.03	83.82	67.97
2010	0	29.17	100	70.83

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

Al preguntarle a los hogares sobre la existencia de ruidos en el exterior, se evidencia que la problemática se presenta con una menor frecuencia en quienes han sido beneficiarios de la política, razón por la cual no se puede atribuir este aspecto a la ubicación de los proyectos de vivienda de interés social, ni a ninguna de sus características, tales como las condiciones de habitabilidad o situaciones externas que generan efectos negativos en la calidad de vida.

- **Malos olores procedentes del exterior**

Tabla 13 Distribución: malos olores procedentes del exterior en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	42.04	27.19	57.96	72.81
2012	39.91	27.70	60.09	72.30
2010	72.66	24.65	27.34	75.35

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

En cuanto a sí los hogares tienen problemas relacionados con la existencia de malos olores procedentes del exterior, se identifica una mayor frecuencia- casi en doble proporción- en los hogares beneficiarios de la política. Dado que en los últimos años, la construcción de

vivienda de interés social se ha realizado principalmente en lugares periféricos, este puede ser considerado un aspecto particular que debe ser estudiado para el desarrollo de nuevas construcciones.

- **Presencia de Basuras en las calles**

Tabla 14. Distribución: presencia de basuras en las calles en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	44.49	33.66	55.51	66.34
2012	51.63	33.54	48.37	66.46
2010	0	24.88	100	75.12

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

Al igual que en el caso anterior, la presencia de basura en las calles es mencionada con mayor frecuencia en los hogares beneficiarios. Esta problemática puede presentarse debido a la ausencia de cultura ambiental por parte de la comunidad o a la falta de infraestructura o de implementación del sistema de recolección de desechos que el Estado debe garantizar.

- **Contaminación en el aire**

Tabla 15. Distribución: contaminación en el aire en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	35.95	24.64	64.05	75.36
2012	32.84	25.31	67.16	74.69
2010	72.66	20.35	27.34	79.65

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

La contaminación en el aire es un aspecto, que sí bien es mencionado con una mayor frecuencia en los hogares beneficiarios, no presenta una diferencia significativa con respecto a la población no beneficiaria, a excepción del año 2010.

- **Invasión del espacio público**

Tabla 16. Distribución: invasión del espacio público en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	0	13.35	100	86.65
2012	0	13.39	100	86.61
2010	0	11.29	100	88.71

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

Los hogares beneficiarios expresaron no tener inconvenientes con la invasión del espacio público.

- **Presencia de animales que causan molestias**

Tabla 17. Distribución: presencia de animales que causan molestias en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	11.08	22.07	88.92	77.93
2012	12.86	22.39	87.14	77.61
2010	47.64	22.52	52.36	77.48

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

En cuanto a la presencia de animales que causan molestias, los hogares beneficiarios de la política manifiestan enfrentarse a esta problemática en una menor frecuencia con relación a los que no. Igualmente, se puede apreciar una diferencia considerable en el año 2010.

- **Presencia de insectos, roedores, etc**

Tabla 18. Distribución: presencia de insectos, roedores, etc, en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	66.08	25.27	33.92	74.73
2012	67.80	26.12	32.20	73.88
2010	74.98	33.95	25.02	66.05

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

La presencia de insectos, roedores, entre otras plagas, es identificada como un problemática relevante en la población beneficiaria de la política; mientras que para esta población la frecuencia oscila entre un 66 y un 74%, para los hogares no beneficiarios se presenta entre un 25 y un 34%, respectivamente.

- **Atracos o robos- durante los últimos 12 meses**

Tabla 19. Distribución: atracos o robos en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	45.09	23.91	54.91	76.09
2012	52.33	24.19	47.67	75.81
2010	47.64	23.90	52.36	76.10

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

Otro suceso que se presenta con mayor frecuencia en los hogares beneficiarios de la política, es haber sido víctima de atracos o robos. Aproximadamente la mitad de la población indicó, durante los tres años, sufrir un episodio de este tipo; mientras que tan sólo un cuarto de la población que no ha sido beneficiaria, evidenció esta problemática.

- **Otro hecho violento (homicidios, asesinatos, secuestros, lesiones personales, violaciones, extorsiones y desalojos)- durante los últimos 12 meses**

Tabla 20. Distribución: otro hecho violento en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	33.43	8.37	66.57	91.63
2012	38.80	8.83	61.20	91.17
2010	0	1.49	100	98.51

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

Los hogares beneficiarios indicaron que durante el último año fueron víctimas de episodios violentos. La frecuencia en la que se presenta este problema es más alta con relación al otro grupo poblacional.

3.4 Percepción del nivel de la calidad de vida

En coherencia con el planteamiento teórico sobre el bienestar que hace Currie, este apartado tiene como fin identificar el nivel de satisfacción de los hogares con relación a sus condiciones de vida, partiendo de la correlación existente entre el desarrollo económico y la provisión de necesidades no pecuniarias, que en su conjunto promueven la emisión de juicios de los individuos sobre su bienestar.

Al igual en los anteriores apartados, se toman los resultados de las encuesta de calidad de vida (2010, 2012 y 2015), así:

- **¿Cómo se siente en el barrio donde vive?**

Tabla 21. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre el barrio donde viven

Año	Seguro	Inseguro
-----	--------	----------

	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	42.24	56.80	57.76	43.20
2012	40.13	56.17	59.87	43.83
2010	56.17	52.68	43.83	47.32

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

Los hogares beneficiarios de subsidio expresan sentirse inseguros con una mayor frecuencia que los hogares que no lo han recibido (o por lo menos recientemente); la diferencia entre los dos grupos poblacionales durante los últimos años oscila en alrededor de un 15%. Si bien, los temas de seguridad deben ingresar en la agenda, dados los alcances de este estudio, no podría asegurarse que este aspecto se presente con mayor frecuencia en los hogares con 4 smlv, frente al resto de la población.

- **¿Actualmente las condiciones de su hogar son?**

Tabla 22. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre las condiciones del hogar

Año	Muy buenas		Buenas		Regulares		Malas	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	0	7.75	39.44	66.27	60.56	24.40	0	1.58
2012	0	6.97	50.32	1.73	49.68	24.97	0	1.73
2010	27.34	5.73	47.64	68.98	25.02	28.76	0	2.26

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

En cuanto a las condiciones de los hogares, se evidencian diferencias significativas entre los dos grupos poblacionales. La percepción en aquellos que han sido beneficiarios de la política ha ido focalizándose y aumentando en el concepto “regular”, pasando de una frecuencia del 25% en el 2010 al 60.56% en el 2015. Las razones por las cuales los hogares realizan este juicio son desconocidas, por lo cual la indagación sobre este aspecto será uno de los retos de la política.

- **¿Con relación al hogar donde usted se crió, este hogar vive económicamente?**

Tabla 23. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre las condiciones económicas del hogar

Año	Mejor		Igual		Peor	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	66.36	52.28	13.95	37.31	19.69	1.41
2012	72.67	50.91	16.18	38.03	11.14	11.05
2010	53.84	51.39	27.34	34.55	18.81	14.05

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

Los hogares beneficiarios consideran, en su mayoría, que viven mejor económicamente respecto al hogar de crianza; esto puede ser un indicador de movilidad social que evidencia la capacidad que tienen sus miembros para incrementar sus ingresos. Es también un factor considerable, el hecho de que su percepción es mucho más favorable, que la de aquellos que no han sido beneficiarios de subsidios.

- **¿Usted piensa que el nivel de vida actual de este hogar, respecto al que tenía es?**

Tabla 24. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre el nivel de vida actual

Año	Mejor		Igual		Peor	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	8.41	45.81	79.93	42.80	11.66	11.39
2012	21.47	44.88	65.00	43.43	13.53	11.69
2010	18.81	48.10	52.36	35.31	28.83	16.59

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

La mayoría de los hogares beneficiarios indican que no existen cambios sustanciales en su nivel de vida. Esta percepción ha ido aumentando paulatinamente, presentándose una

frecuencia del 80% en el 2015. Por el contrario, la mayoría de los hogares que no han sido beneficiarios consideran que su nivel de vida es mejor, razón por la cual se puede inferir que la percepción de los beneficiarios denota una característica particular para este grupo poblacional, la cual deberá ser estudiada.

- ¿Los ingresos de su hogar?

Tabla 25. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre la suficiencia de los ingresos

Año	No alcanzan para cubrir los gastos mínimos		Sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos		Cubren más de los gastos mínimos	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	17.39	21.80	82.61	68.79	0	9.41
2012	20.18	22.42	79.82	68.48	0	9.10
2010	72.66	36.31	27.34	58.31	0	5.38

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

La percepción de los hogares beneficiarios indica que los ingresos sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos del hogar. La frecuencia con la que los hogares manifiestan esta apreciación ha aumentado significativamente en los últimos años, pasando de 27.34% en el 2010 a 82.61% en el 2015. Al comparar los dos grupos poblaciones, se identifica nuevamente que el nivel de satisfacción en los hogares beneficiarios, con relación a este aspecto, es menor.

- ¿Usted se considera pobre?

Tabla 26. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre la condición de pobreza

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	38.39	28.49	61.61	71.51
2012	44.55	29.98	55.45	70.02
2010	47.64	42.39	52.36	57.61

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE

Al consultarle a los hogares si se consideran pobres, se identifica que nuevamente esta apreciación está asociada en una mayor frecuencia en los hogares beneficiarios de la política; sin embargo es de resaltar que dicha percepción ha disminuido a través del tiempo, pasando de 47.64% en el 2010 al 38.89% en el año 2015.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Las prácticas evaluativas han sido inherentes a la dinámica natural de los programas de vivienda social en Colombia, y han revelado persistentes problemas, como el déficit cualitativo y cuantitativo, la falta de asequibilidad de los hogares con menores recursos a las líneas de financiación, la pobreza y la falta de cobertura y focalización de la política; lo que sustenta la necesidad de realizar una aproximación hacia una “evaluación integral” que basándose en los postulados de Currie¹¹, logre articular varias dimensiones: desarrollo, crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de la población objeto de la política, tanto en términos cuantitativos como en su apreciación.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente este ejercicio investigativo tuvo como propósito determinar el nivel de efectividad de la política de vivienda, mediante la valoración de la relación existente entre sus objetivos y los resultados alcanzados; en este sentido, es pertinente mencionar la perspectiva gubernamental en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), que denotado por la incorporación del país a la OCDE, establece:

“contar con “mejores políticas para mejorar el bienestar de los ciudadanos”. Esto significa que la gobernanza y las instituciones deben operar

¹¹ Currie planteó la estimulación del sector de la construcción como mecanismo de jalonamiento de la economía, el mejoramiento infraestructural del país y el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población en condición de pobreza.

en función del mejoramiento de las múltiples dimensiones del bienestar de la población (salud, educación, empleo, vivienda, entre otros) y del desarrollo de los territorios mediante la adopción y el cumplimiento de estándares de calidad de gobierno” (p. 590).

Nótese que bajo esta declaración, muy acorde a los postulados de Currie, las políticas implementadas deben necesariamente enfocarse en el mejoramiento de las dimensiones de bienestar, entre las cuales se encuentra la vivienda. De esta manera, el PND (2014-2018) estableció de forma específica la función del Estado en la garantía del acceso en igualdad de condiciones a servicios fundamentales como la vivienda, para toda la población (p.67), por lo cual esta promulgación se constituyó en la línea base para elaborar el juicio sobre el nivel de efectividad de la política.

En lo referente a crecimiento económico, la evaluación presentada en este documento evidenció que en términos de la producción total de vivienda, entre los años 2007 y 2011, se duplicó el número de unidades, pasando de 24.219 a 46.112; a partir de ese mismo año hasta el 2015, se ha fabricado un promedio anual de 47.180 unidades, de las cuales 15.802 son de interés social y 6.070 VIP. Aún así, la sostenibilidad presentada desde el año 2011 en el promedio de producción de unidades de vivienda, no ha sido significativamente representativa en el PIB, el porcentaje del sector de la construcción en éste ha oscilado entre el 4,45% a 6,86%, con tendencia a la baja desde el 2008 (De 6,44% a 4,53%). De la misma manera, el índice de ocupación en el sector ha fluctuado entre el 5% y el 7%, no reflejando grandes cambios en la disminución del índice de desempleo.

Es de destacar que justamente a partir del año 2011 los precios de vivienda han incrementado hasta en un 40%, y que lo han hecho en una mayor proporción con relación al incremento de los costos de producción. Este fenómeno puede incidir directamente en el indicador de déficit cuantitativo; sin embargo en Colombia la última medición se realizó en el año 2005, razón por la cual a futuro éste deberá ser un tema relevante para evidenciar la incidencia en la cobertura y capacidad de la política para generar transformaciones sociales a profundidad.

Ahora bien, entendiendo que la política establece como instrumento de acceso a la vivienda, el otorgamiento de subsidios a través de la aplicación de un modelo de vulnerabilidad, se revisó la incidencia de las características de dicho modelo en la tenencia de vivienda en los hogares con ingresos de hasta 4 SMLV, identificando que los principales determinantes para la adquisición de vivienda son el ingreso y el subsidio; no se hallaron diferencias relevantes en la probabilidad de tenencia en ninguno de los casos establecidos, según los perfiles de hogares diseñados para la aplicación del modelo logit.

Dado que el desembolso del subsidio está supeditado a la aprobación del crédito hipotecario, y la aprobación del crédito al ingreso del hogar y la capacidad de endeudamiento, esta relación es evidente. De esta manera, se identificó que poseer las condiciones de vulnerabilidad establecidas en el modelo, no garantiza una mayor probabilidad en la tenencia de vivienda; de allí que entre el año 2009 y 2012 sólo se haya efectuado una asignación de subsidios para VIP, correspondiente al 10,24% de la producción total de VIS.

Por otra parte, partiendo de las apreciaciones de Currie sobre el bienestar y la incidencia que debe tener el crecimiento económico en las condiciones de vida de la población más pobre, respecto a los aspectos de calidad de vida evaluados, se identificó que varios de ellos se presentan con una frecuencia similar en los beneficiarios y no beneficiarios, tales como: ruidos provenientes en el exterior, contaminación en el aire, invasión del espacio público, presencia de animales que causan molestias, y hechos violentos; sin embargo hay aspectos que se presentan con mayor intensidad en los hogares que han sido beneficiarios de subsidio en los últimos 6 años, dentro de los cuales se encuentran malos olores procedentes del exterior, presencia de basura en las calles -que pueden relacionarse con la falta de cultura de la población o con un tema de incapacidad de la infraestructura para prestar el servicio de recolección de basuras-, así como la presencia de plagas (insectos, roedores, entre otros), y ser víctimas de atracos o robos.

Igualmente, al revisar el nivel de satisfacción de la población objeto de la política respecto a la calidad de vida, es interesante que tanto beneficiarios como no beneficiarios

manifiestan en igual proporción, sentirse inseguros en el barrio donde viven y expresan vivir económicamente mejor que en el lugar de crianza; no obstante al preguntarles a los hogares beneficiarios respecto a sus condiciones de vida, la mayoría expresa que son regulares, con un incremento en la frecuencia de esta apreciación que va desde el 25% en el 2010 al 60% en el 2015, en este sentido es necesario que se indaguen sobre las causas de la percepción, ya que si bien se evidencia un mejoramiento económico, no de las condiciones como tal, dando cabida a la pregunta ¿qué entiende la población por mejores condiciones de vida?.

En coherencia con lo anterior, al consultar a los hogares beneficiarios sobre el nivel de vida actual respecto al que tenía antes, la mayoría expresó que es igual, e incluso aumentó la apreciación, pasando del 52% en el 2010 al 80% en el 2015. Dado que los no beneficiarios expresan en su mayoría que el nivel actual es mejor, es necesario indagar sobre este aspecto con una mayor rigurosidad.

Por otra parte, si bien los hogares beneficiarios reconocen un mejoramiento de las condiciones económicas con respecto al hogar de crianza, también expresan que los ingresos sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos, del 27% en el 2010 al 82% en el 2015. En cuanto a sí los hogares se consideran pobres, aunque la percepción es mayor en los beneficiarios, es relevante mencionar que la frecuencia fue disminuyendo de un 47,64% en el año 2010 a un 38,39 en el año 2015, mientras que en la población no beneficiaria pasó de un 42,39% a un 28,49%.

En síntesis y a la luz del objetivo del PND 2014- 2018, podemos afirmar que en términos de crecimiento económico, a partir del año 2012 el sector de la construcción ha logrado sostener una producción similar de unidades de vivienda, lo cual no ha implicado un incremento sustancial de la participación en el PIB, ni una incidencia significativa en el índice de desempleo. Así mismo se evidencia una sostenibilidad en la producción de vivienda de interés social, que de manera prioritaria debe ser contrastada con una nueva medición del déficit cuantitativo, y por otro lado, identificar el remanente de la producción que no está siendo comprada por la población objeto de la política, es decir aquellos que

cuentan con ingresos no superiores a 4 SMLV, y así diseñar estrategias de focalización más efectivas.

A su vez, teniendo en cuenta que las problemáticas asociadas al nivel de calidad de vida que se están presentando en los hogares beneficiarios – malos olores, presencia de basuras, presencia de plagas, e inseguridad-, pueden atribuirse a la ubicación de los proyectos de vivienda en las periferias, estos temas deben convertirse en aspectos prioritarios de estudio que conlleven a la promulgación de programas, que articulados a la política de vivienda, logren mejorar las condiciones de hábitat.

Finalmente, contemplando la apreciación del grupo poblacional beneficiario como factor de medición de bienestar, es de mencionar que si bien la mayoría reconocen contar con mejores condiciones económicas, no consideran que sus condiciones de vida hayan mejorado sustancialmente, razón por la cuál es necesario diseñar instrumentos que permitan conocer a fondo esta concepción, lo que podría develar aspectos o problemáticas, que contribuyan al ajuste o formulación de nuevas política o programas.

Referencias bibliográficas

Agudelo, C. Vaca, M. & García, C. (2013). Modelo de producción social de hábitat frente al modelo de mercado en la construcción de vivienda de interés social. *Revista Tecnura*, Vol. 17 No. 38, pp 27-52.

Camargo, A., & Hurtado, A. (2011). Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, Volumen 4, pp. 224-246.

Castrillo, M (2004), "Vivienda social y planificación urbanística: vestigios reformistas en la práctica actual", *Sociología* (Porto, Portugal), nº 13 (2003).

Chiappe, M. (1999). La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. Santiago de Chile: Naciones Unidas

Escallón, G.. (2012). La vivienda de interés social en Colombia, principios y retos. *Revista de Ingeniería*, Número 35, pp. 55- 60. Universidad de los Andes

Fernández. (2000). La efectividad de los programas sociales. Enfoques y técnicas de la Evaluación de Procesos. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, Vol. 16, Núm 3, p. 260.

Finlay. (2000). Reflexiones acerca del uso de los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el sector salud . *Revista Cubana de Salud Pública*, Vol 29, núm 1, pp. 51- 54.

Fique, L. (2005). La habitabilidad de la vivienda de interés social en Colombia. Un enfoque en los procesos y las decisiones. *Revista INVI*, Vol 20, núm. 55, pp. 12-19.

Fique, P. (2008). La política pública de vivienda en Colombia. *Revista Bitácora* 13, Vol 2, p.p. 73-89

Garcia, E. (2014). Evaluación De Las Políticas Públicas Para El Desarrollo: Efectividad, Eficiencia y Rentabilidad. *Globalización y Desarrollo*, No. 880, p. 151-163.

Gobierno de España (2010) Fundamentos de evaluación de políticas públicas, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Primera Edición.

Henao, L. Herrera, G. Trujillo, H. & Cárdenas, A. (2014). Colombia: Cien años de políticas habitacionales. Bogotá, Colombia: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el Séptimo Foro Mundial.

Kellett, Toto & Haramot. (1994). Cambios iniciados por los habitantes y transformaciones en la vivienda social: teoría y práctica en el contexto chileno. *Boletín INVI*, No. 21, pp. 3-14.

Lopez, H. (2011) Lauchlin Currie y el Desarrollo Colombiano. *Criterio Libre*, Vol 9, No. 14, pp. 21-42.

Ministerio para las administraciones públicas Madrid (1992), Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración, Secretaría General Técnica Instituto Nacional de Administración Pública Madrid

Montenegro, A.. (2012). Lauchlin Currie: Desarrollo y Crecimiento Económico. *Revista de Economía Institucional*, V. 14, No. 27, pp. 81-97.

Nina, E.. (2008). Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia. *Papel Político*, 13, pp. 449-471

Pecha, C. (2011). Programa de Vivienda de Interés Social de Colombia: Una Evaluación. New York, Washintong, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Salazar Vargas, C; (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*, () 23-51. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007003>

Secretaría Distrital de Hábitat. (2015). Política Distrital del Hábitat. Bogotá: Subdirección de Información Sectorial.

Vélez, L. (2013). Lauchlin Currie: el maestro de los economistas colombianos, Universidad de Antioquia. *Lecturas de Economía*, No. 79, pp. 233-239.

Zuluaga, B. (2003). Lauchlin Currie: Desarrollo, pobreza y desigualdad del ingreso. *Estudios Gerenciales*, No. 87, pp. 55-65.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1. Evolución histórica de la Política.....	12
Tabla 2. Asignación de Subsidios de Vivienda Secretaría de Hábitat (2009-2012).....	22
Tabla 3. Estadísticas descriptivas variables correspondientes al año 2010.....	27
Tabla 4. Estadísticas descriptivas variables correspondientes al año 2012.....	28
Tabla 5. Estadísticas descriptivas variables correspondientes al año 2015.....	29
.Tabla 6. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil 1	31
Tabla 7. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil 2	32
Tabla 8. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil 3	33
Tabla 9. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil 4	35
Tabla 10.. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil 5	36
Tabla 11. Modelo de probabilidad de tenencia de vivienda, dadas las características de los hogares con el perfil 5	37
Tabla 12. Distribución: ruidos provenientes del exterior en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.....	40
Tabla 13 Distribución: malos olores procedentes del exterior en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.....	40
Tabla 14. Distribución: presencia de basuras en las calles en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.....	41
Tabla 15. Distribución: contaminación en el aire en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.....	41
Tabla 16. Distribución: invasión del espacio público en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.....	42
Tabla 17. Distribución: presencia de animales que causan molestias en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.....	42
Tabla 18. Distribución: presencia de insectos, roedores, etc, en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.....	43
Tabla 19. Distribución: atracos o robos en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.....	43
Tabla 20. Distribución: otro hecho violento en los hogares objeto de política (con ingresos de hasta 4 SMLV), beneficiarios y no beneficiarios de subsidio.....	44
Tabla 21. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre el barrio donde viven	44
Tabla 22. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre las condiciones del hogar	45
Tabla 23. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre las condiciones económicas del hogar	46
Tabla 24. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre el nivel de vida actual.....	46
Tabla 25. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre la suficiencia de los ingresos	47

Tabla 26. Percepción de los hogares con ingresos menores a 4 smlv sobre la condición de pobreza.....	47
--	----