

Análisis del marco institucional y propuestas para el logro de avances en la política de vivienda en Colombia*

Fecha de recepción: 4 de febrero de 2009. Fecha de aceptación: 17 de febrero de 2009

Jorge Enrique Torres-Ramírez

Economista

Director ejecutivo

Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, CENAC

cenac@cenac.org.co

Resumen Frente al incremento de los índices de pobreza en Colombia (deterioro de los indicadores sociales y reversión en los avances en desigualdad de pobreza de los años setenta y ochenta), el gobierno colombiano impulsó la ejecución de una Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) orientada a definir el diseño de una política social de largo plazo, fundamentada en los estudios de evaluación necesarios para formular reformas necesarias. En materia de vivienda, la investigación principal fue la que ha servido de base para la elaboración de este artículo: *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*.

Del contenido de la investigación, se presenta un desarrollo conceptual relacionado con los temas “funcionamiento del marco institucional del sector vivienda” y “propuesta de la estrategia que el país debe seguir para lograr avances en la política de vivienda”. En el primer caso, se tratan aspectos sobre la institucionalidad del sector, la financiación, el mercado de suelo, las políticas nacionales y locales y la seguridad en la tenencia. Se presentan propuestas sobre consolidación de la institucionalidad, profundización de la descentralización en la formulación e implementación de la política de vivienda, el modelo sectorial de gestión, la ampliación de los programas e instrumentos de la política, el desarrollo de los mercados habitacionales y el incremento del gasto público.

Palabras clave autor Colombia, política de vivienda, condiciones habitacionales, pobreza, marco institucional, propuestas de política.

Palabras clave descriptor Política de vivienda, Colombia, condiciones socioeconómicas, pobreza urbana.

* Artículo de reflexión elaborado con base en el informe de la investigación realizada por el autor *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Corporación Andina de Fomento (CAF). Consultor: Jorge Enrique Torres Ramírez. Documento preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). Elaboración: febrero a diciembre de 2005. Publicación: 2007. ISBN: 978-958-8340-02-9. Se puede consultar en www.dnp.gov.co y www.cenac.org.co.

Analysis of the Institutional Framework and Proposals for Achieving Progress in the Housing Policy of Colombia

Abstract The Colombian government promoted the “Mission for the design of a strategy to reduce poverty and inequality”; [MERPD] due to the increase in the levels of poverty in the country (deterioration of the social indicators and reversal of the progress in poverty inequality of the 70’s and 80’s). This mission was oriented to define a long-term social policy based on the evaluation studies needed to formulate the required reforms. In the scope of housing, the main research was the one which has served as the base for the development of this paper: *The housing conditions of households and their relation to poverty.*

Within the content of the research, it is presented a conceptual development related to the following topics: *Functioning of the institutional framework of the housing sector and Proposal of the strategy that the country should follow to achieve progresses in the housing policy.* The first encompasses aspects about the sector’s institutions, housing finance, land market, national and local policies and security of tenure. Secondly, the presented proposals include institutional consolidation, decentralization deepening in the formulation and implementation of the housing policy, the sectoral model of management, the expansion of programs and instruments of policy, the development of housing markets and the increase in public expenditure.

Key words author Colombia, Housing Policy, Housing Conditions, Poverty, Institutional Framework, Policy Proposals.

Key words plus Housing Policy, Colombia, Socio-economic Conditions, Urban Poverty.

Análise do marco institucional e propostas para o logro de avances na política de vivienda na Colômbia

Resumo Frente ao incremento dos índices de pobreza na Colômbia (deterioração dos indicadores sociais e reversão nos avanços na diminuição da desigualdade e da pobreza dos anos setenta e oitenta), o governo colombiano impulsionou a execução de uma Missão para o Desenho de Estratégia para a Redução da Pobreza e a Desigualdade (MERPD) orientada a definir o desenho de uma política social de longo prazo, fundamentada nos estudos de avaliação necessários para formular reformas. Em matéria de moradia, a pesquisa principal foi que tem servido de base para a elaboração deste artigo, *As condiciones habitacionales dos lares e sua relação com a pobreza.*

Do conteúdo da pesquisa, apresenta-se um desenvolvimento conceitual relacionado com os temas: *qual o funcionamento do marco institucional do sector habitacional e proposta de estratégia a seguir pelo país para lograr avanços na política de moradia.* No primeiro caso, se tratam aspectos sobre a tendência a institucionalizar do sector, financiamento, mercado do solo, políticas nacionais e locais e a segurança na posse. Apresentam-se propostas sobre consolidação da tendência a institucionalizar, para aprofundar a descentralização na formulação e implementação da política de moradia, modelo setorial de gestão, ampliação dos programas e instrumentos da política, desenvolvimento dos mercados habitacionais e o incremento do gasto público

Palavras-chave Colômbia, política de moradia, condições habitacionais, pobreza, marco institucional, propostas de política.

Palavras-chave descritor Política de Habitação, da Colômbia, as condições socioeconômicas, pobreza urbana.

Introducción

Las estrategias para la reducción de la pobreza y la desigualdad se plantean como propósito principal identificar las reformas sociales, macroeconómicas y estructurales requeridas para lograr el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad y promover el crecimiento económico. Igualmente, evalúan la pertinencia de las políticas sociales vigentes y proponen los ajustes necesarios para viabilizar el cumplimiento de este objetivo. Las condiciones habitacionales de los hogares determinan en buena parte el nivel de calidad de vida de la población. La inexistencia o la precariedad de los atributos que forman la vivienda y su entorno, generalmente, están asociadas a problemas de pobreza, desigualdad, segregación residencial, etc. Consecuentemente, su estudio y el análisis de la política pública sectorial que se encarga de la atención de su problemática integran un conjunto de temas que se encuentra muy relacionado con los objetivos propuestos para la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, MERPD, y los objetivos y el alcance de la investigación realizada por el autor para la Misión, de la cual este artículo sintetiza dos capítulos de su contenido.

La investigación se inicia con el análisis de la bibliografía relacionada con los fundamentos conceptuales de la vivienda, con el propósito de perfilar un marco teórico para su desarrollo. Luego, se elabora un diagnóstico sobre el problema habitacional existente en Colombia y se examina la relación de los hogares afectados por las carencias que determinan el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda con las condiciones que definen la pobreza en el contexto metodológico que asumió la MERPD. Como tercer objetivo del

trabajo, se aplicaron métodos cuantitativos para estimar el número de hogares en asentamientos precarios; determinar la probabilidad de que un hogar sea pobre de acuerdo con la condición de tenencia de vivienda; calcular el peso de la vivienda dentro de los activos del hogar; valorar el aporte de la vivienda en la vulnerabilidad del hogar frente a choques negativos; medir el costo de oportunidad de los hogares por invertir en vivienda y cuantificar la incidencia del gasto público en vivienda y servicios públicos sobre la disminución de la pobreza y su costo de oportunidad.

Los objetivos cuarto y quinto de la investigación presentan un diagnóstico del sector habitacional en Colombia y aportan un concepto sobre el *Funcionamiento del marco institucional del sector*. Con base en el desarrollo de los temas anteriores, el trabajo concluye planteando una *Propuesta de la estrategia que el país debe seguir para lograr avances en la política de vivienda*, siendo estos dos temas finales sobre los cuales trata el presente artículo. Es importante aclarar que estos dos temas se concentran en algunos de los aspectos que potencialmente se podrían considerar, los cuales se definieron según los objetivos y alcances de la investigación y el criterio del autor. En el primer caso, se tratan aspectos sobre la institucionalidad del sector, la financiación, el mercado de suelo, las políticas nacionales y locales y la seguridad en la tenencia. En el segundo, se presentan propuestas sobre consolidación de la institucionalidad, profundización de la descentralización en la formulación e implementación de la política de vivienda, el modelo sectorial de gestión, la ampliación de los programas e instrumentos de la política, el desarrollo de los mercados habitacionales y el incremento del gasto público.

Con respecto a la metodología, la producción de los resultados de la investigación se fundamentó en el análisis integrado de un acervo de información obtenida de fuentes indirectas, especialmente la Encuesta de Calidad de Vida del DANE 2003, cuya base de datos fue transferida al equipo de investigadores de la Misión, incluyendo las líneas de pobreza e indigencia y la imputación de los ingresos de los hogares. Para la estimación del déficit de vivienda, se aplicó la metodología desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, a partir del trabajo realizado en 1996, por un grupo de instituciones nacionales de sector (Fresneda O., 1997). Respecto de los métodos cuantitativos aplicados para relacionar el tipo de tenencia de la vivienda con la probabilidad de pobreza y la vulnerabilidad del hogar frente a choques negativos, estos se concentraron en la instrumentalización de modelos Probit y Logit. En los dos capítulos que son el origen de este artículo se trabajó con base en el análisis de textos relacionados con la ejecución de la política de vivienda en Colombia que se identifican en las citas y la bibliografía. En el marco de la MERPD se realizaron más de veinte estudios, algunos de ellos también relacionados con la vivienda, los cuales se pueden consultar en la página web del DNP, incluido el informe final (López y Núñez, 2007). Este artículo no presenta conclusiones y recomendaciones en un aparte específico, dado que estas se consignan en detalle en cada uno de los dos capítulos desarrollados.

El marco institucional del sector de la vivienda en Colombia

La institucionalidad del sector

Un aspecto de la política de vivienda que amerita un tratamiento muy cuidadoso radica en la importancia de constituir y consolidar una institucionalidad sólida alrededor de la política y las

entidades relacionadas con su desarrollo y operación. Desde 1990, el país, y muy especialmente la población objeto, han presenciado cambios permanentes en las reglas de juego. A nivel del principal operador sectorial se ha pasado del Instituto de Crédito Territorial (ICT) al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y de este al Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) y a la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER). Han ingresado las Cajas de Compensación Familiar (CCF) y se han reforzado los procesos de *outsourcing*, la tercerización y centralización de la operación de los instrumentos de la política. Los mensajes han apuntado a señalarlos como cambios necesarios para superar las ineficiencias y los problemas de corrupción, falta de transparencia, etc. Sin embargo, es pertinente interrogarse acerca de los efectos que estos generan en la percepción de la población, especialmente en su confianza en las instituciones públicas.

Los cambios en la programación del proceso de postulación y adjudicación del Subsidio Familiar de Vivienda, (SFV), la inestabilidad de los pagos a los oferentes privados, organizaciones populares de vivienda (OPV), las modificaciones a la reglamentación y los montos del subsidio, etc., que se han presentado en el pasado han integrado un escenario que ha deteriorado la institucionalidad de la política, con efectos profundos a nivel de un factor que es estratégico para el logro de los objetivos de las políticas sociales: la credibilidad de la población objeto, su nivel de comprensión de las reglas de juego y su interés y disposición de participar.

Un componente importante del marco institucional del sector corresponde a los procesos de concertación de la política de vivienda con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual aporta legitimidad y credibilidad a la acción de las entidades públicas. En este campo,

en otros países, se han constituido instancias para garantizar la institucionalidad del sector, lo cual también favorece la formación de una visión estratégica o de largo plazo del sector de vivienda y hábitat. Estas instancias cuentan con autonomía, no dependen de los gobiernos. En Colombia, el Consejo Superior de Vivienda (CSV) actúa como instancia consultora del gobierno nacional, pero sus recomendaciones no son acogidas necesariamente e, incluso, no ha sido objeto de convocatoria y consulta en algunos gobiernos.

La consolidación de una institucionalidad destacada a nivel regional se ha alcanzado en Chile, al establecerse, desde hace más de 25 años, un modelo de gestión estatal sobre el sector habitacional, acompañado de un desarrollo institucional y normativo que ha dado cuenta de un modelo definido económicamente, articulado de manera consistente a nivel macroeconómico y sectorial, viable y sostenible fiscalmente, con prioridad política en todos los gobiernos y baja rotación en el ministerio, con una intervención de amplia cobertura y efectividad en todos los mercados relacionados con la vivienda, gasto público acorde con unas metas de producción habitacional superiores a la formación anual de nuevos hogares, reglas de juego estables en el corto plazo, transparente y de alta credibilidad dentro de la población objeto, atención prioritaria y de subsidio total a la población en condición de pobreza, etc.

En el extremo opuesto, la mayor parte de los países no han realizado una transformación total en el modelo de gestión sectorial, mantienen elementos del modelo universal combinados con subsidios directos a la demanda, un desarrollo normativo inconsistente y, por lo tanto, una institucionalidad de un bajo nivel de desarrollo y consolidación. Hay logros importantes en Costa Rica, con un sistema de subsidios directos a la demanda y, en Panamá, con subsidios indirectos a la tasa de interés de los créditos hipotecarios vía compensación de la retención en la fuente. En

México, al establecer unas metas de producción de 700.000 viviendas anuales. En los tres casos, con una institucionalidad que ha acompañado con efectividad estos avances (Rubinstein y Carrillo, 2001).

En materia habitacional, Colombia ha desarrollado un marco institucional y normativo que es admirado en la región y que, en principio, se considera ha previsto todos los requerimientos importantes de la política de vivienda. Sin embargo, es evidente la existencia de una contradicción entre esta capacidad del sector y de las entidades públicas con los resultados y, especialmente, la incidencia de la política de vivienda, los cuales presentan logros importantes dentro de un espectro en el cual subsisten problemas que actualmente acumulan trayectoria de años, especialmente por insuficiencia del gasto público, fallas críticas en algunos de los mercados más importantes que participan en el proceso de atención de las necesidades habitacionales de la población más pobre, etc.

Financiación de vivienda

En la financiación de vivienda, y en particular para los hogares de bajos ingresos, se presenta una situación caracterizada principalmente por la coexistencia de resultados en los cuales se combinan logros y limitaciones severas. En Colombia, la política de vivienda ha alcanzado un logro destacado a nivel internacional al viabilizar la financiación de vivienda para hogares con ingresos derivados de ocupaciones formales, a partir de dos (2) salarios mínimos mensuales legales, (smml). En los segmentos de precios superiores el crédito opera sin restricciones respecto de la demanda y de los recursos disponibles de la oferta. Los esfuerzos y las iniciativas del sector financiero privado y solidario, el desarrollo normativo y los instrumentos facilitadores establecidos por el gobierno y la consolidación de la oferta de vivienda de interés social, especialmente a niveles de precios

de Vivienda de Interés Social (VIS) tipo 1 y 2 se pueden señalar como los factores determinantes para conseguir que el crédito atienda la población de bajos ingresos.

Sin embargo, el crédito hipotecario de mercado no está llegando de manera efectiva a los hogares demandantes de vivienda con ingresos formales inferiores a dos smml y está fuera del alcance de los hogares con ingresos generados por ocupaciones informales. En ambos casos, existe consenso acerca de la falta de interés de los bancos por atender estos segmentos y de las limitaciones que se forman como resultado de los mayores riesgos, los costos, las regulaciones que se han establecido para los establecimientos financieros, etc.

Además de las restricciones de la oferta, existe también una situación de muy baja aceptación de la financiación de largo plazo a nivel de la demanda, consecuencia de las prevenciones que subsisten por la pérdida de legitimidad del sistema financiero, originada en las circunstancias que rodearon la caída del sistema Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), la incertidumbre sobre los ingresos futuros, etc. La información es clara en este sentido: los hogares no desean endeudarse y, si esto es necesario, optan por alternativas no hipotecarias de corto y mediano plazo. En este comportamiento de la demanda ha incidido también la intensa promoción de los sistemas de financiación de corto plazo, dentro del marco del crédito de libre inversión, principalmente y, en menor medida, del microcrédito de vivienda. Es evidente la intención de muchos agentes de participar en la generación de una oferta de crédito que no se asocie con las prevenciones de los demandantes por el largo plazo, la indización de la Unidad de Valor Real (UVR), los sistemas de cuota creciente, etc. Esto, con el objeto de viabilizar la financiación requerida para el desarrollo y comercialización de proyectos habitacionales en los cuales participan o están vinculados estos agentes. Las iniciativas son legítimas y necesarias

porque el mercado habitacional requiere una diversidad muy rica en materia de financiación para todos los niveles de precios y todos los grupos sociales, con diferentes clases de ingresos y tipos de ocupación.

Sin embargo, pasar de un reconocimiento como el anterior a presentar, de manera insistente y con amplia difusión, a este conjunto de líneas de crédito de corto plazo como una solución casi definitiva para la atención de las necesidades de financiación habitacional de los hogares más pobres ha contribuido a alejar más a los demandantes de vivienda del sistema UVR. No solamente los informales. Los hogares con posibilidades de acceder al crédito de mercado también. La comparación entre las viviendas producidas y las viviendas financiadas, las ventas de contado y con crédito de corto plazo, etc., evidencian la presencia de esta actitud de rechazo en los hogares con ingresos derivados de actividades económicas formales (DANE, 2007).

De otra parte, la información disponible es contundente en demostrar que esta oferta, aunque importante y necesaria, no tiene posibilidades objetivas de constituir una alternativa suficiente para atender la demanda de crédito de los hogares con ingresos comprendidos entre uno (1) y tres (3) smml (Gutiérrez, 2006). A esto, se suman los resultados alcanzados por el fondo constituido en FINDETER (Oficina de Planeación FINDETER, comunicación vía correo electrónico, octubre 2005), de 4.000 créditos a octubre de 2005, para movilizar el microcrédito inmobiliario y, en el ámbito del crédito de mercado, los cuestionamientos de los bancos al sistema de garantías para VIS en lo que tiene que ver con los términos y los costos asociados a la recuperación, la falta de garantías para riesgos macroeconómicos y los asociados a coberturas en salud, pensiones, riesgos profesionales de los deudores, el mantenimiento de la incertidumbre jurídica respecto de sentencias que pueden afectar el estado de la cartera

actual y la imposibilidad de descartar fallos futuros en áreas como las tasas de interés y los costos y comisiones adicionales que se han autorizado para la VIS, etc.

A nivel agregado y sectorial, es claro que Colombia se encuentra rezagada, respecto de las medias internacionales de los indicadores pertinentes, en la participación de la cartera hipotecaria en el PIB, el volumen de los créditos habitacionales para compradores, tanto en valor total como en número de créditos, las condiciones financieras de los créditos (proporción del precio de la vivienda que cubre el crédito, tasa de interés, plazo, tipo de cuota), el número de viviendas financiadas referido al contexto del número de unidades que comprende la oferta habitacional, los requerimientos de producción habitacional, la composición social de los deudores, etc. (CENAC, 2009a y 2009b). Adicionalmente, todavía persiste la situación de descalce respecto de los plazos de captación y colocación de los recursos que se canalizan hacia la adquisición de vivienda, lo cual es consecuencia de la falta de desarrollo del mercado de capitales.

Este no es el mejor panorama y las propuestas que surgen de los diagnósticos sectoriales más conocidos y las iniciativas del gobierno nacional, incluidos los pactos con el sector financiero, continúan apuntando a conseguir que los bancos atiendan de manera masiva a los demandantes de los segmentos en los cuales no operan actualmente. Frente a esta situación, el aspecto de fondo se relaciona con la naturaleza del agente financiero que se debe encargar de la atención de estos grupos sociales y el origen de los recursos requeridos para garantizar la sostenibilidad de la operación. En este sentido, es pertinente discutir sobre las posibilidades objetivas de materializar las expectativas creadas respecto de la incursión efectiva del sector financiero privado en estos segmentos y sobre la pertinencia social de responsabilizar al mercado de la financiación de la vivienda de los

hogares más pobres. La otra alternativa apuntaría, entonces, a considerar la necesidad que el Estado asuma el liderazgo del proceso inherente al desarrollo y la operación de los instrumentos financieros requeridos para la implementación de la política de VIS, concretamente la dirigida a hogares con ingresos informales y formales inferiores a dos (2) smml.

La experiencia internacional reciente en la financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos e ingresos informales ilustra sobre la tendencia a que el Estado reasuma esta responsabilidad, mediante la aplicación de modelos que poco tienen que ver con la experiencia desarrollada en Colombia vía ICT. Generalmente, se trabaja con esquemas que se pueden calificar dentro del conjunto de atributos que caracterizan las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) de México, Venezuela, Perú, Uruguay, además de México y Chile, país en el cual el subsidio cubre el 100% del precio de las soluciones de menor precio, son casos que pertenecen a modelos de gestión sectorial en los cuales el Estado ha asumido el manejo de los instrumentos financieros para los hogares de menores ingresos.

En Colombia, a nivel local en los municipios y departamentos, también se ha presentado esta tendencia. Los casos más conocidos de Viva Antioquia y, recientemente, el proyectado fondo de financiación de la administración de Bogotá para hogares no afiliados a las cajas de compensación familiar demandantes de VIS evidencian la aceptación de las limitaciones críticas que el mercado financiero privado presenta para la atención de estos segmentos. Desde otra perspectiva, trabajos realizados por FEDEVIVENDA (Florián, 2003, 2002) proponen trascender la financiación de vivienda considerando este bien de manera exclusiva como un producto terminado. Se plantea la necesidad de financiar los elementos del proceso, los componentes de la cadena productiva de la vivienda. En el caso de los hogares pobres propone

líneas de crédito para financiar planes parciales, compra de terrenos, estudios, compra de maquinaria y equipo, la construcción y también la vivienda como producto terminado.

Propuestas como la de Alberto Gutiérrez presentada en el Foro de CEMEX (2003) y de Latinvestco, Galvis y Villota (2005) plantean la intervención del Estado en la promoción, desarrollo y operación de los instrumentos financieros dirigidos hacia los hogares más pobres demandantes de vivienda y beneficiarios del SFV, actualmente marginados del mercado de créditos habitacionales. En ambos casos, se proponen alternativas como la desarrollada en México a través de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y las SOFOLES, sistema mediante el cual el gobierno fondea la primera institución, la cual aporta los recursos demandados por las SOFOLES, quienes actúan como originadores no bancarios encargados de las operaciones requeridas para transferir los recursos a los hogares demandantes. Este sistema tiene origen en el modelo de los Mortgage Banks de los Estados Unidos.

Acceso a suelo apto para desarrollo de vivienda

No obstante la trascendencia estratégica que reviste la gestión del suelo urbano para el logro de los objetivos de la política de VIS y de la buena experiencia alcanzada en Bogotá en este campo, el balance acerca de la aplicación de los instrumentos que prevé la Ley 388 de 1997 es sensiblemente precario. En primer lugar, es pertinente manifestar que buena parte de las administraciones locales asumen que poseen discrecionalidad para aplicarla, en lo referente a la gestión del suelo urbano y la participación en plusvalías, principalmente. No es extraño escuchar frecuentemente en el ámbito local argumentos en el sentido que los Planes de Ordenamiento Territorial (POTs), los planes parciales y la gestión del suelo constituyen trabas y barreras para que el municipio y los parti-

culares desarrollen programas de VIS. El planteamiento tan extendido sobre la imposibilidad de construir VIS en Cali se convirtió en una verdad durante los años 2004 y 2005, no obstante las estadísticas registradas por el DANE en los censos de edificaciones, en los cuales, los últimos trimestres de cada año contabilizan más de 4.000 unidades de VIS en construcción, considerando en la cobertura a Jamundí y Yumbo (DANE, 2004, 2005).

Las instituciones comprometidas con impulsar la gestión urbana y especialmente la del suelo a nivel local identifican como unas de las principales falencias en la aplicación de la Ley 388 la falta de desarrollo institucional y de capacitación de los responsables de la implementación de sus instrumentos para desarrollar la función pública del urbanismo, aplicar el reparto equitativo de cargas y beneficios y la captación de las plusvalías, tal como lo establece la Constitución Política de Colombia.

Políticas nacionales de vivienda

Las evaluaciones sobre la política de VIS permiten formular una primera reflexión acerca de la necesidad de analizar la pertinencia del actual modelo de gestión estatal, el cual enfatiza en la responsabilidad del mercado en el proceso de atención de las necesidades habitacionales de la población y la consecuente función facilitadora del Estado vía el sistema de subsidios directos a la demanda de vivienda de interés social. Frente al anterior modelo universal de gestión para el sector, del cual el Instituto de Crédito Territorial (ICT) fue su principal operador durante cincuenta años, este modelo tiene posibilidades en Colombia, en la medida en que se efectúen los ajustes que se infieren de las evaluaciones realizadas y en curso de la actual política de VIS y se realice un reconocimiento de las limitaciones que ha demostrado tener en su efectividad e incidencia social. Esto, considerando la diversidad y complejidad de las necesidades habitacionales de los hogares colom-

bianos, las cuales han trascendido el alcance del sistema de subsidios directos a la demanda, y las fallas de algunos mercados que han marginado los grupos más pobres de la población. En la actual coyuntura, es imperativo proponer programas e instrumentos alternativos a los previstos en la política de VIS, con el objeto de mejorar los niveles de operación de estos mercados y estimular su desarrollo. En este sentido, el Estado debe intervenir más, profundizando su acción facilitadora y su participación directa y activa, en aquellos mercados con los cuales la política ha tenido problemas críticos para su ejecución.

Como aspectos positivos, se deben reconocer la consolidación de una importante dimensión y dinámica de la producción VIS como el principal logro de la política habitacional. En el ámbito internacional, Colombia es actualmente un referente destacado respecto del mejoramiento de la productividad de las empresas constructoras y de la existencia de condiciones sectoriales apropiadas para el despliegue de la iniciativa privada, no obstante la existencia de fallas en la diversidad y el volumen de la oferta de vivienda en los rangos de precios de los segmentos inferiores de VIS, especialmente la tipo 1. Sin embargo, Colombia se ha rezagado en la región respecto de los países que están obteniendo logros destacados en materia de producción habitacional como Chile, México y Costa Rica, en los cuales la producción habitacional se ha nivelado o ha superado la formación anual de nuevos hogares (CENAC, 2009a).

El planteamiento básico del actual modelo de gestión sectorial, es decir, la atención de las necesidades habitacionales de los hogares en el mercado, demanda el cumplimiento de varios supuestos. En primer lugar, un nivel de desarrollo y operación de todos los mercados relacionados con el mercado habitacional, que viabilice el cumplimiento de este objetivo. En este artículo se ha comentado sobre limitaciones críticas en los mercados, financiero y de suelo urbano, las

cuales afectan el acceso de los hogares más pobres a los beneficios de la política de VIS. También, dentro del ámbito de los factores de oferta, la falta de diversidad y la insuficiente dimensión de la producción de unidades habitacionales en los segmentos de precios más bajos de VIS. En lo referente a factores de demanda, se destaca la precaria condición económica de los hogares, lo cual constituye una barrera para el ahorro y el acceso al crédito, instrumentos esenciales para la aplicación del SFV.

Relacionado con este último factor de mercado, el modelo también considera otro planteamiento básico: El Estado complementará la capacidad de pago de los hogares con ingresos insuficientes, es decir, los que reciben menos de cuatro (4) smml al mes. Si se examinan los requerimientos de producción habitacional que se proponen para Colombia en este artículo y se confrontan con el gasto público sectorial, puede concluirse que en este caso también existe un desfase amplio entre los requerimientos de la aplicación de los supuestos del modelo y los recursos previstos en la política de vivienda.

Las necesidades habitacionales son diversas y complejas y la política de vivienda debe ser consecuente con esta realidad y proponer e implementar un conjunto de estrategias, programas e instrumentos que sean pertinentes con estas necesidades y permitan su atención efectiva. Desde el cambio del modelo universal a los subsidios directos a la demanda, la política de vivienda ha adolecido de una clara concentración en algunos instrumentos como el SFV y el ahorro programado, y en programas como vivienda nueva y, con menor énfasis, el mejoramiento habitacional. Además, cuatro tipos de precios y montos de VIS y de SFV, respectivamente, y la participación del crédito para completar el pago de la vivienda. No es posible obtener resultados efectivos a nivel social cuando los programas e instrumentos sólo pueden beneficiar a segmentos limitados de la

población objeto de la política de VIS. El marginamiento de los hogares de menores ingresos de origen formal y de los informales, la exclusión de los más pobres y los problemas en la ejecución del programa de VIS rural ilustran sobre el espectro de limitaciones que se crean con esta singularidad que ha caracterizado la política de VIS desde 1993.

La mayor parte de las necesidades habitacionales de los hogares se atienden con los servicios generados por el *stock* habitacional constituido históricamente. Sin embargo, la política de vivienda se ha concentrado en la oferta y demanda de vivienda nueva, olvidando el planteamiento del profesor Lauchlin Currie (1983b) acerca de que éstas solo representan una parte de la oferta y demanda total. Consecuentemente, el mejoramiento habitacional, el mejoramiento del entorno urbano, la renovación urbana, la rehabilitación patrimonial, el arrendamiento, el reasentamiento, la redensificación, etc., no se han considerado con la importancia que registra la realidad que en Colombia existen nueve millones de viviendas en las cuales habitan más de once millones de hogares. Esto no sólo tiene implicaciones sociales. En materia habitacional, la singularidad de la política, los programas e instrumentos conduce a la vulnerabilidad del sector habitacional y de la construcción y, consecuentemente, de la política de VIS. Las crisis sectoriales generalmente afectan el desempeño de la producción y demanda de vivienda nueva. El apoyo a los servicios del stock permite estructurar un conjunto de estímulos al crecimiento sectorial que en estos casos tiene la potencialidad de operar como un factor anticíclico.

Es pertinente resaltar que en Colombia se ha avanzado de manera importante en la capacidad de diagnóstico y dimensionamiento de las necesidades habitacionales de los hogares. Esto merece destacarse porque aporta los insumos requeridos para un buen diseño y formulación de la política

de vivienda. Otros aspectos que ameritan mayor apoyo son los relativos a la necesidad de disponer de un sistema de información sectorial y de una estrategia de seguimiento, evaluación y ajuste de la política de VIS. El sistema y la estrategia deben considerarse como instrumentos de la política.

Los estudios relacionados con la evaluación de la política de vivienda generalmente se han concentrado en los aspectos que se comentan a continuación. El primer tema en consideración, el cual frecuentemente no es incorporado en las evaluaciones, es el de la institucionalidad de la política de VIS. Desde 1990, los gobiernos han introducido, primero un cambio drástico a nivel del modelo de gestión y, a partir de esta transformación trascendental, modificaciones frecuentes respecto de los operadores de la política de vivienda, han trasladado parte de esta responsabilidad a entidades privadas como las CCF y muestran una tendencia creciente a profundizar la tercerización de una parte de las funciones relacionadas principalmente el SFV. También, se han registrado cambios permanentes en la normatividad de acceso al SFV, los montos del mismo, etc. Esta situación de inestabilidad ha deteriorado la institucionalidad de la política, con efectos negativos sobre la participación de la población objeto de la política de VIS, especialmente la de hogares de bajos ingresos.

Otro aspecto interesante radica en la necesidad de definir mejor la población objeto de la política, dado que la dimensión de la población de hogares con ingresos inferiores a cuatro smml representa más del 75% del total nacional. En cuanto a focalización, los estudios han encontrado fallas que representan proporciones inferiores al 10% de los hogares beneficiarios (CENAC, 1993a; CONPES 3178, 2002), considerando básicamente el ingreso mensual del hogar y otras variables como la jefatura, número de hijos, etc. Examinando la posición socioeconómica de los hogares, el Centro de Estudios de la Construcción

y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC) y la MERPD encontraron que los hogares beneficiarios del SFV, es decir, los que han cobrado, hacen parte de los tres deciles y los dos quintiles más ricos de la población, respectivamente. Sin embargo, es muy importante examinar el alcance de las metodologías aplicadas, dado que las evaluaciones se han realizado sobre hogares que han hecho efectivo el SFV y ocupan la solución de vivienda, por lo cual evidencian el mejoramiento en sus condiciones de calidad habitacional, tal como lo registra la evaluación consignada en el documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3178 (2002). Sobre este aspecto, los resultados obtenidos en el estudio del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE) (2007) aportarán información derivada de la aplicación de una metodología que considera la situación anterior del hogar y tendrá como referentes grupos de control no beneficiarios del SFV.

Es necesario reconocer que Colombia no posee instrumentos efectivos para focalizar la población objeto de la política de VIS. Criterios como los ingresos del hogar expresados en smml y el nivel del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios (SISBEN) no son suficientes a nivel habitacional, si bien éste último se aplica con buenos resultados para otros servicios sociales. Consecuentemente, los resultados de las evaluaciones que consideran la focalización deben tener en cuenta esta condición cuando se trata de analizar la efectividad de la política de VIS en este campo.

Otro tema que no se aborda regularmente es el relativo a la calidad de la vivienda, aspecto problemático según los resultados expuestos en el CONPES (2002), el INJAVIU (2003) y evaluaciones anteriores del CENAC (1979). El interés del Ministerio de Ambiente, Vivienda y

Desarrollo Territorial (MAVDT), por el tema de la calidad y por la definición de una normatividad pertinente para la VIS objeto del proceso de elegibilidad para el SFV, y las propuestas relativas a la necesidad de establecer en Colombia un código de calidad para la vivienda, demuestran que en este tema hay importantes tareas pendientes. El CENAC identificó, para la Misión Social del DNP en 1993, los problemas de calidad como una de las causas determinantes del desinterés de los hogares de la población objeto por postularse y de los adjudicatarios por hacer efectivo el SFV (CENAC, 1993c).

El no uso de las soluciones de vivienda adquiridas por los hogares constituye un efecto perverso de la política de VIS, dado que evidencia inconformidad con sus características arquitectónicas, constructivas, urbanas etc., por problemas de calidad y por no corresponder a las expectativas del hogar. La compra de vivienda con crédito de corto plazo, el cual no permite optimizar la capacidad de compra de vivienda de los hogares, al adquirir viviendas del menor precio posible, con el menor crédito y plazo para pagarlo y el máximo subsidio, puede contribuir también a explicar este resultado. Si bien el proceso de trámite de los SFV no presenta problemas en las CCF y FONVIVIENDA para el caso de los programas de vivienda nueva, no sucede lo mismo, en ambos tipos de operadores, con los programas de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, los cuales se encuentran prácticamente paralizados en la actualidad.

Finalmente, es oportuno plantear la necesidad de estimular los procesos de organización de la demanda y apoyar las formas de producción social que se hacen dentro de la legalidad, no sólo a nivel de los hogares pobres. La experiencia de Chile y España es rica en experiencias que han permitido generar una proporción importante

de la producción habitacional mediante estos procesos, los cuales viabilizan la participación de estos grupos sociales en la atención de sus necesidades habitacionales.

Políticas locales de vivienda

En el proceso de cambio institucional sectorial, implementado desde 1990, se ha producido una centralización de hecho de la cobertura de los operadores y un debilitamiento de las entidades públicas relacionadas con la gestión y operación del SFV. Aunque esto se puede justificar con el objetivo de aumentar la responsabilidad y el compromiso de los entes territoriales, lo cual es válido, en la actual etapa en la cual no se ha desplegado la capacidad de los departamentos y municipios, la falta de interlocutores locales de las entidades públicas del nivel central puede estar dentro de las causas que expliquen los bajos resultados de la gestión habitacional de los entes territoriales. Sobre estos, es interesante comparar los recursos disponibles para inversión en vivienda y los logros alcanzados, para advertir la potencialidad que tendría una efectiva gestión habitacional local. Es importante insistir en que la atención de las necesidades habitacionales de la población es fundamentalmente una responsabilidad local. Es claro que el centralismo histórico afectó los entes territoriales en la capacidad de formular su política habitacional e implementarla en un marco de gestión eficiente. Con el actual modelo de subsidios directos a la demanda, la mayor parte de las administraciones municipales se ha limitado a hacer *lobby* por el SFV y esperar sus adjudicaciones. También se ha comentado antes acerca de la distancia que existe entre los recursos disponibles para inversión en VIS en los municipios y los resultados obtenidos. Los municipios intervienen el problema habitacional de sus hogares de formas tan diversas que van desde la aplicación de instrumentos modernos de gestión del suelo, como es el caso de METROVIVIENDA, hasta la tradicional entrega de materiales de construcción en épocas electorales.

Aunque es necesario reconocer los esfuerzos de la política de vivienda para promover el desarrollo de la capacidad institucional local y estimular su participación, es pertinente plantear que para el cumplimiento de este objetivo no han ayudado mucho los cambios que han afectado la consolidación de la institucionalidad de la política, en los términos en que se ha consignado en este documento. Con excepción de Bogotá, principalmente, y en menor medida de las otras ciudades mayores, el gasto público asignado vía SFV es muy bajo, frente al déficit de vivienda acumulado, la formación de nuevos hogares, etc. El panorama es crítico porque, además de la falta de Estado en la forma de recursos para la vivienda se suma el hecho de que tampoco hay mercado, dada la dimensión del sector empresarial local, los ingresos de los hogares, etc. La comparación entre el número de subsidios, la oferta de viviendas generadas por el sector privado, los hogares objeto de atención y sus ingresos no dejan dudas acerca de esta afirmación, en cualquier ciudad intermedia y pequeña de Colombia. Sin embargo, el problema supera el ámbito de los recursos. Se deben establecer y consolidar instituciones locales que se relacionen y actúen con la política nacional, apoyar el desarrollo de su capacidad y acompañar a los municipios de manera permanente en este proceso. Para finalizar es pertinente remitir a los planteamientos formulados acerca de las implicaciones del proceso de tercerización de la gestión y operación del SFV, contenidos en los apartes del documento relacionados con la institucionalidad.

Seguridad en la tenencia (propiedad, arriendo, leasing, etc.)

Actualmente en Colombia no existe un desarrollo normativo y unas metas acordes con la trascendencia que representa la seguridad de la tenencia dentro del contexto de los atributos que definen una vivienda adecuada. El vacío es más notable, al considerar que este bien constituye uno de los activos que aporta en la lucha contra la pobreza,

dado que algunas formas de tenencia reducen la probabilidad del hogar de ser pobre y también su vulnerabilidad al protegerlos de choques negativos. Consecuentemente falta un mayor esfuerzo para ampliar la cobertura y los resultados del Programa de Titulación del MAVDT. Sin embargo, es importante anotar que el enfoque actual, el cual, entre otras características, responsabiliza a los municipios de la iniciativa y de la gestión central de este programa es acertado, al constituir los entes territoriales los directos beneficiarios de los resultados que se logran en el nivel de calidad de vida de sus hogares y de la ampliación de la base y los recursos tributarios.

Aunque en Colombia desde hace muchos años no existen desalojos forzosos masivos de ocupantes de viviendas, como sucede en otros países, persisten dos formas de tenencia en las cuales es evidente la presencia de factores de inseguridad de la misma. En primer lugar, la vivienda en alquiler de los tres estratos bajos de la población, la cual generalmente es el producto de la ampliación y subdivisión de unidades habitacionales que han sido generadas por varias formas de producción social. A este nivel no existe intermediación de agentes profesionales del mercado inmobiliario, no se suscriben contratos, los arrendatarios desconocen las normas, etc. La otra forma de tenencia corresponde a la categoría “Otros tipos”, la cual está compuesta principalmente por hogares que no pagan arriendo ni cuota mensual por ocupar la vivienda en la cual habitan, por lo cual se les clasifica en calidad de “usufructo”. Esta categoría muestra un crecimiento importante desde 1993, al punto que la ECV de 2003 estima que ella agrupa una población equivalente al 15.3 % de los hogares (Torres, 2007).

Dentro de la problemática relacionada con la seguridad en la tenencia de la vivienda, la situación más crítica se presenta en los hogares víctimas del desplazamiento forzado, propietarios de vivienda urbana y rural, principalmente. Sin embargo,

este grupo cuenta con una atención prioritaria del gobierno nacional, con la vigilancia de la Corte Constitucional, en cuanto al cumplimiento de los programas dirigidos a restaurar el nivel de vida de los hogares, previo a su desplazamiento.

Propuesta de estrategia para el logro de avances en materia de política de vivienda

En el contexto de este trabajo, se considera que la estrategia debe estructurarse principalmente sobre los siguientes principios fundamentales: consolidación de la institucionalidad; profundización de la descentralización en la formulación e implementación de la política de vivienda; un modelo de gestión estatal sobre el sector pertinente con la condiciones habitacionales y socioeconómicas de los hogares; ampliación de los programas e instrumentos de la política de vivienda; desarrollo de los mercados relacionados con el mercado habitacional; incremento del gasto público.

Consolidación de la institucionalidad

Consolidar la institucionalidad de la política de vivienda

No obstante el nivel de institucionalidad alcanzado por la política de vivienda en Colombia, comparativamente con los países de la región, es importante reforzar su proceso de desarrollo y consolidación, teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes acciones:

- › Estabilidad institucional en las entidades públicas cabeza del sector y los organismos ejecutores.
- › Desarrollo normativo claro, compatibilización y reducción del universo de las normas vigentes.

- › Reglas de juego estables para la participación de todos los actores en el desarrollo de la política de vivienda, a nivel del sector público, sector privado, sociedad civil y hogares.
- › Estabilidad y crecimiento (no volatilidad) del gasto público en VIS.
- › Ampliación de la cobertura y conservación de los montos del SFV.
- › Compatibilidad de las soluciones habitacionales de la política de vivienda con las necesidades habitacionales de los hogares, sus expectativas y capacidad de pago.

Propiciar una concertación efectiva con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil

En primera instancia, la formulación de la política de vivienda debe darse como resultado de un proceso liderado por el gobierno nacional, el cual debe tener como uno de sus componentes básicos la concertación de la misma con todos los sectores y agentes relacionados con el sector habitacional, en unas condiciones de participación que garanticen la incorporación de las iniciativas sobre las cuales exista consenso acerca de su armonía, pertinencia, importancia y viabilidad de implementación, en el marco de la Constitución Política, el plan nacional de desarrollo y las normas colombianas e internacionales de mayor jerarquía, relacionadas con el tema habitacional. En Colombia, es válido asumir que los procesos de concertación efectivos con el sector privado y la sociedad civil tienen la potencialidad de aportar propuestas que seguramente contribuirán, a nivel particular, a resolver problemas operativos y de gestión del SFV y, a nivel general y conceptual, analizar de manera más amplia los supuestos fundamentales de la política, sus metas, programas, instrumentos, etc. Esta concertación debe privilegiar la participación local, dado que en la provincia se evidencian de

manera acentuada las principales limitaciones de la política de vivienda.

Se propone transformar el CSV en una instancia que asuma la dirección del sector habitacional en materia de la dirección y concertación de la política de vivienda, en un escenario de largo plazo. Las instituciones participantes pueden corresponder, en principio a los integrantes actuales. Sería el Consejo Nacional de Vivienda, el cual tendría una naturaleza similar a la Junta Directiva del Banco de la República o las comisiones reguladoras de servicios públicos.

Profundización de la descentralización en la formulación e implementación de la política de vivienda

En este caso, se trata de promover la participación de los entes territoriales en la formación de la institucionalidad y de la capacidad para el desarrollo de la política y gestión habitacional local, así como de una inserción activa de la misma en la política nacional. El desarrollo de la capacidad de los entes territoriales para la formulación e implementación de su política y gestión habitacional es una tarea prioritaria, lo cual comprende el desarrollo institucional y la capacitación de los encargados de la aplicación de la Ley 388. Los recursos del nivel público central y los programas e instrumentos de la política nacional de vivienda son insuficientes para cubrir las necesidades habitacionales locales. Además, en la mayor parte de los municipios colombianos el mercado de vivienda no se ha desarrollado, por lo cual, ante la falta de Estado en la forma de SFV y la falta de mercado para generar oferta y demanda efectiva de vivienda, el municipio adquiere un rol definitivo, destacando que la atención de las necesidades habitacionales constituye una responsabilidad fundamentalmente local.

Con base en los resultados expuestos en el diagnóstico del documento elaborado para la MERPD, sobre las políticas locales de vivienda, es pertinente plantear la necesidad de replantear la tercerización de la operación del SFV. La recuperación de las funciones de las instituciones públicas puede constituir un medio para descentralizar, acercar la política a los entes territoriales y la sociedad civil, mejorar la percepción de confianza y legitimidad en la política de VIS y sus operadores principales. Un medio para lograrlo puede ser reforzar y ampliar la capacidad de las gobernaciones en el área de la política y la gestión habitacional local. Los municipios tendrían interlocutores institucionales de la región, con acceso al nivel central, recursos de cofinanciación y un liderazgo que viabilizaría el apoyo a proyectos habitacionales locales y regionales. Los logros alcanzados en este aspecto en Antioquia y Cundinamarca pueden constituir un referente de la potencialidad de esta medida.

En materia institucional es interesante derivar propuestas de experiencias como la intervención del Estado en el Eje Cafetero, específicamente del modelo desarrollado en torno al Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC). Aunque existen evaluaciones que difieren en sus conclusiones y no se trata de presentarlo como algo óptimo, es pertinente plantear el aprovechamiento de los conceptos que se definieron y aplicaron en la gestión de recursos y en la ejecución de la fase operativa, los cuales constituyen una buena experiencia para considerar. Este modelo puede aportar iniciativas para tratar el nuevo centralismo derivado de la reducción del tamaño del Estado y de la tercerización de la operación del SFV. Es una buena alternativa para que el Estado central llegue a los entes territoriales, vinculando de manera más efectiva a operadores de la región.

Un modelo de gestión estatal sobre el sector pertinente con las condiciones habitacionales y socioeconómicas de los hogares

Replantear la potencialidad del actual modelo de gestión estatal sobre el sector, fundamentado en el sistema de subsidios directos a la demanda de vivienda de la población más pobre, especialmente los supuestos que asumen la suficiencia del mercado para atender con efectividad los diversos tipos de necesidades habitacionales de este grupo social. La trayectoria recorrida desde su implantación demuestra que este modelo no tiene la capacidad que se esperaba a estos niveles. Ni el mercado ni los procesos de producción social basados en la organización de la demanda poseen la capacidad de materializar la demanda de los grupos sociales que se encuentran al margen del mercado, dados sus niveles de subsistencia y la precariedad de su inserción en la economía.

El modelo actual se debe complementar con la intervención del Estado, a nivel de: gestión del suelo urbano para VIS; generación y financiación de unidades habitacionales para los hogares en condición de pobreza; financiación de vivienda de los hogares sin acceso al mercado financiero, por el nivel y el carácter informal de sus ingresos; calidad de las soluciones habitacionales; mayor participación de los municipios y departamentos como instancias activas y facilitadoras para la promoción y gestión de la oferta y demanda de vivienda.

Parte destacada de la política de vivienda se relaciona con profundizar su participación en:

- › Desarrollar instrumentos propios para la focalización de los programas de la política de

vivienda con el objeto de mejorar la incidencia social en este campo.

- › Atender prioritariamente la población pobre de las ciudades, concentrándose en los hogares de los tres deciles de ingreso per cápita más bajos.
- › Concentrar la aplicación del SFV rural en los programas de saneamiento habitacional y en la dotación de pisos a las viviendas con carencias en este atributo de la estructura (pisos en tierra).
- › Promover la cobertura de seguros para proteger el *stock* habitacional frente a eventos catastróficos (titularización del riesgo). El caso de Manizales es un ejemplo interesante para analizar.

Ampliación de los programas e instrumentos de la política de vivienda

Se recomienda ampliar los programas e instrumentos de la política de vivienda, trascendiendo el énfasis puesto en los relacionados con la producción de vivienda nueva. Reconocer la importancia que representan para la cobertura e incidencia de la política la inclusión en sus programas de los servicios generados por el *stock* habitacional. Se trata de reforzar y ampliar, o incorporar y articular con los existentes, los siguientes programas habitacionales: Renovación urbana, rehabilitación patrimonial, mejoramiento de vivienda, mejoramiento de entorno urbano, reasentamiento, redensificación, vivienda en arrendamiento, etc. Estos configuran una gama de programas que la política de vivienda puede incorporar si se considera el hecho destacado que la mayor parte de las necesidades habitacionales de los hogares se atienden con los servicios generados por el *stock* habitacional constituido históricamente. Su incorporación en la política de vivienda debe hacerse con la perspectiva de asegurar la producción de un número significativo de soluciones habitacio-

nales que incida sobre la atención efectiva de las necesidades habitacionales de los hogares y que aporte a la calidad del *stock*. Su articulación a la política debe prever la aplicación de los instrumentos financieros de la misma, como crédito, subsidios, ahorro, etc.

Los hogares objeto de la política de VIS podrían acceder al uso de soluciones de vivienda adecuada, en calidad de arrendamiento, con aplicación de un tipo propio de SFV. Este programa estaría dirigido principalmente a hogares desplazados y objeto de reasentamiento. El objetivo principal se relacionaría con el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares y con el propósito de conformar una barrera a la ilegalidad. El hogar estaría en un período de transición, acumulando el ahorro programado, sumando tiempo, etc., para postularse para un programa de vivienda nueva. La contraprestación estaría en disminuir las deserciones del programa de VIS y disminuir la demanda por lotes piratas.

Los programas de titulación, mejoramiento y alquiler de VIS se pueden relacionar con el objeto, en primera instancia, de promover los dos primeros y ampliar su cobertura. En una segunda fase, condicionar el SFV para la vivienda en alquiler a que la vivienda sea considerada como “elegible” una vez se resuelva la situación de titularidad y se solucionen las carencias cualitativas de espacio, servicios y estructura (vulnerabilidad sísmica), mediante su vinculación a un programa de mejoramiento habitacional, con aplicación de microcrédito, y sin SFV.

Con respecto a la seguridad de la tenencia de la vivienda, se propone: Promover y ampliar las metas del programa de titulación; mejorar los niveles de seguridad en la tenencia en el mercado de arrendamientos y en la forma de tenencia clasificada como “Otro tipo-usufructo”; restaurar la tenencia previa de los hogares desplazados; promover la circulación (Soto, 2000) de las viviendas (el

capital) de los pobres vía la financiación de vivienda usada y el establecimiento del SFV para la compra de la misma por hogares postulantes con derecho al subsidio de vivienda.

A nivel del Estado es importante ampliar los instrumentos financieros, concretamente establecer sistemas de subsidios nacionales directos e indirectos y subsidios locales directos e indirectos.

Desarrollo de los mercados relacionados con el mercado habitacional

Resolver las fallas del mercado financiero

El desarrollo del mercado de capitales es una condición para resolver los problemas de fondeo y del costo del crédito habitacional de los hogares con acceso al sistema financiero. También se deben resolver las limitaciones del mercado financiero en los segmentos sociales más pobres. Las propuestas de conformar una institución de origen público o una sociedad comercial. (Latinvestco, Galvis y Villota, 2005) que fondee las operaciones de crédito para los hogares excluidos del mercado financiero se deben analizar cuidadosamente dado que ello no significa regresar al ICT. El ejemplo de las SOFOLES en México representa una experiencia que demuestra que el Estado debe y puede asumir la responsabilidad mediante las reformas institucionales requeridas y el aporte o canalización de recursos que permitan darle un impulso inicial al desarrollo de este mercado.

De acuerdo con las estimaciones del trabajo de la MERPD, en Colombia se requiere un monto de recursos para atender una demanda de 192.000 créditos de vivienda, compuesta por los hogares nuevos que se forman anualmente, con ingresos mensuales inferiores a cuatro smml (100.000 hogares), y los hogares en condición de déficit cuantitativo objeto de atención cada año (91.731: 76.562 en cabecera y 15.169 en resto). En ambos casos, con predominio de ingresos informa-

les, concentrados en el rango 1-3 smml (Torres, 2007). Además:

- › Los hogares pobres, con ingresos menores de un (1) smml deben ser objeto de atención vía otros instrumentos diferentes al crédito. Los hogares con ingresos superiores a tres (3) smml cuentan en la UVR con un sistema con la capacidad de atenderlos con suficiencia.
- › Se propone un sistema de financiación similar a las SOFOLES de México.
- › Originadores: entidades con experiencia en crédito y microcrédito habitacional. De manera inmediata, pueden ser las calificadas, con cupo aprobado, ante FINDETER.
- › Este sistema debe comprender la compra de vivienda nueva como producto terminado y las fases que comprende esta cadena productiva, como adquisición de terrenos, planes parciales, materiales, etc. Igualmente, financiar el mejoramiento, la redensificación y todos los programas que comprendan los servicios que genera el *stock* de vivienda.
- › Fuente de recursos sin cargo al presupuesto nacional. Crédito multilateral al gobierno nacional, recuperable en alta proporción si la gestión de cartera es eficiente.
- › Entidad nueva (Latinvestco, Galvis y Villota, 2005) o una existente como Bancoldex (recomendado), o el Fondo Nacional de Ahorro (FNA) (sugerencia del MAVDT, dado su patrimonio alto y subutilizado, 1.3 billones de pesos en 2006).
- › Condiciones financieras correspondientes a VIS y operación a nivel central y local. También, se propone reforzar el sistema de garantías para VIS en el contexto del mercado financiero.
- › Establecer un sistema fuerte y estable de garantías que, además de las actuales, incluya las necesarias para que los créditos cubran una

proporción superior al 70% del precio de la vivienda dado que, actualmente en Colombia, el ahorro programado y la cuota inicial constituyen una barrera significativa para que los hogares accedan a vivienda propia.

- › Ampliación del sistema de garantías para coberturas a nivel de riesgos profesionales, riesgos macroeconómicos, etc.

Resolver las fallas del mercado de suelo urbano

Respecto del mercado de suelo urbano, promover la aplicación de la Ley 388 de 1997 a nivel local, especialmente de los instrumentos de gestión urbana y del suelo urbano. Las entidades públicas del nivel nacional deben dejar claro que la aplicación de la ley no es discrecional por parte de la administración local. Es la ley y debe cumplirse. En el campo de la gestión del suelo existe consenso acerca de la importancia de profundizar el desarrollo institucional y de capacitación de los entes territoriales, en el marco de la aplicación de la Ley 388, con participación preferencial de las gobernaciones, y la intervención de los organismos de control sobre la acción de los municipios en el campo de la gestión urbana, especialmente la gestión del suelo.

Establecer metas de producción de vivienda acordes con los requerimientos de las necesidades habitacionales de los hogares

Replantear las metas de producción habitacional, incluidas las señaladas por Visión Colombia II Centenario 2019 (DNP, 2005). En nuestro medio, se han propuesto otros horizontes muy superiores, enmarcados en el concepto de requerimientos de producción habitacional en función del déficit cuantitativo de vivienda acumulado, la formación de nuevos hogares, la demanda no deficitaria, etc.

- › Se propone una meta de 350.000 viviendas nuevas anuales para atender la formación anual de nuevos hogares (170.000: 125.460 en cabecera y 44.540 en resto), una vigésima parte del déficit cuantitativo acumulado (91.731: 76.562 en cabecera y 15.169 en resto) y la demanda no deficitaria localizada fundamentalmente en las principales ciudades del país (84.000 créditos no VIS en 1995-1997; 20.000 en 2000-2004). No se incluyen las unidades nuevas para restaurar la tenencia a los propietarios de vivienda víctimas del desplazamiento forzado, porque el programa institucional correspondiente tiene recursos propios.
- › Además, se debe atender, en un plazo definido, una demanda de 2.05 millones de hogares con carencias cualitativas en su vivienda, a través de programas y subsidios de mejoramiento habitacional.

Consolidar el mejoramiento de la productividad de las empresas del sector y promover la calidad de la VIS

Dentro de esta propuesta, se resalta la importancia del mejoramiento de la productividad de las empresas de construcción, tarea en la cual existen actualmente logros destacados, y, especialmente, el estímulo y el control a la calidad de VIS. Teniendo como meta de largo plazo el establecimiento de un código de calidad de la vivienda, se propone la aplicación de una primera generación de indicadores de calidad, fundamentada en aquellos sobre los cuales existe consenso acerca de su pertinencia, a nivel urbanístico, arquitectónico, constructivo, etc., como la localización, densidades, equipamiento, área de construcción, nivel de acabados y de instalaciones internas, etc.

De manera consecuente con el modelo de desarrollo urbano de altas densidades promovido por el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) y

propuesto por Visión Colombia II Centenario 2019 (DNP, 2005), desestimular los programas de bajas densidades, reduciendo la oferta de SFV para la vivienda de tipo unifamiliar en las grandes ciudades.

Incremento del gasto público

El Estado debe desarrollar una política para los hogares más pobres, aquellos que no poseen ninguna capacidad de aporte¹, mediante la aplicación de instrumentos financieros como subsidios directos e indirectos, que cubran la mayor proporción posible del costo de la solución de vivienda. Esto, con una importante participación local, dado que los costos de desmarginalizar, reasentar, mejorar las viviendas, los asentamientos, etc., afectan principalmente a las administraciones de los municipios.

Aumentar significativamente el gasto público en VIS, con el objeto de complementar la capacidad de pago de los hogares más pobres, tal como lo indica uno de los supuestos del modelo de subsidios directos a la demanda. Estudios que analizan de manera comparativa el gasto público destinado a vivienda en países de la región durante un periodo de referencia de quince años (1980-1995), señalan para Colombia un rezago frente a varios países. (CENAC, 2009a, b). Los recursos requeridos para el SFV se deben estimar con base en la dimensión de la población objeto y su capacidad de pago. Además, es muy importante examinar también la distribución del ingreso, los niveles de pobreza y desigualdad, etc. Se requieren:

- › SFV para vivienda nueva cada año: 192.000 (100.000 hogares nuevos con ingresos inferiores a cuatro smml + 91.731 hogares con

carencias cuantitativas, en un horizonte de atención de veinte años).

- › SFV anual para mejoramiento de vivienda: 102.732: 40.105 en cabecera y 62.627 en resto (2.054.639 hogares en condición de déficit cualitativo acumulado, en un término de veinte años).

La propuesta debe ser objeto de financiación e implementación por las entidades del nivel central, los departamentos y municipios. Actualmente, el gobierno nacional dispone de un presupuesto para atender 100.000 SFV anuales.

Extender la cobertura y aumentar el valor individual del SFV

No es consecuente con las condiciones socioeconómicas de la población objeto de la política de VIS proponer reducciones en el monto y cobertura del SFV. La coyuntura crítica actual de colocación de SFV en Bogotá puede atribuirse, entre otras causas, a las decisiones que se tomaron en esta dirección. A nivel ilustrativo, se reitera que en Chile el presupuesto para SFV asciende a 500 millones de dólares al año y que los tipos de subsidios cubren una amplia franja de precios y, consecuentemente, de ingresos de los hogares, al punto que el 95% del total de viviendas se vende con apalancamiento del subsidio. Al respecto, se propone mantener el monto actual del SFV para los tipos de vivienda establecidos, y aumentar el monto para los hogares más pobres de la población objeto.

En lo relacionado con las fuentes de recursos se pueden señalar: Incremento del presupuesto nacional asignado al sector; recursos internacionales; ampliación de la base tributaria y de los

¹ El estudio del CENAC (1993b), *Incidencia del gasto público social en vivienda de interés social*, los estimaba en un 13% de la población Colombiana. El estudio *Censo de tenencia y cartera y estudio socioeconómico de los hogares adjudicatarios de planes de vivienda y financiación de la CVP* encontró que el 15% de los hogares que conforman actualmente su cartera hipotecaria presentan un nivel de pobreza extrema que hace inviable cualquier alternativa para su participación, con recursos económicos propios, en el proceso de pago de la vivienda adjudicada por la administración distrital.

ingresos fiscales de los municipios, con énfasis en el impuesto predial; incremento y optimización del gasto público habitacional de los departamentos y municipios; participación en plusvalías de los municipios; optimización de los recursos ejecutados por el sector solidario y las OPV.

Bibliografía

CAMACOL (2006). Memorias de: *Mesa Redonda de Vivienda de Interés Social*. Bogotá D.C.

CENAC (2009a). Boletín *Contexto Sectorial Internacional, Colombia y América Latina*. Bogotá D.C. CENAC Disponible en: <http://www.cenac.org.co/?apc=I1----&x=20152631> (Consultada: diciembre de 2009).

CENAC (2009b). Boletín *Contexto Sectorial Internacional, Colombia y América Latina, Colombia y la Unión Europea*. Bogotá D.C. CENAC. Disponible en: <http://www.cenac.org.co/?apc=I1----&x=20152631> (Consultada: diciembre de 2009).

CENAC (1993a). *Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia. Aspectos teóricos y metodológicos*. Bogotá D.C.

CENAC (1993b). *Estudio de incidencia del gasto público Social. El gasto público en vivienda de interés social. Informe final*. (Tomos I y II). Bogotá D.C.

CENAC (1993c). *Colombia: estudio de incidencia del gasto público social. El gasto público en vivienda de interés social. Informe final*. Tomos I y II. Bogotá D.C.

CENAC. (1979). *Eficiencia y calidad de la vivienda*. Bogotá D.C.: BCH.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2005). *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015*. Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2002). *Evaluación del programa de subsidio familiar de vivienda de interés social, 1999-2002*. Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Consortio Latinvestco-Galvis-Villota (2005). *Estudio sobre mecanismos alternativos de fondeo y mejoras al marco normativo de crédito para la vivienda social en Colombia*. Bogotá D.C. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

CRECE (2007). *Programa de Vivienda de Interés Social Urbana, Impactos en la calidad de vida y evaluación del proceso de focalización*. Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Currie, L. (1983b). *La política urbana en un marco macroeconómico*, (recopilación de artículos), Bogotá D.C.: Banco Central Hipotecario.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2009). *Censo de edificaciones*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2007). *Estadísticas Financiación de vivienda*.

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2005). *Visión Colombia II Centenario: 2019*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2003) *Encuesta de Calidad de Vida (ECV)*.

FINDETER, Oficina de Planeación. (2003). Bogotá D.C.

Fresneda, O. (1997). *Magnitud del déficit habitacional en Colombia. Desarrollo urbano en cifras*. (3), 174-245, Ministerio de Desarrollo Económico.

Florián, A. (2003). "Vivienda: ¿derecho o mercancía? ¿Proceso o producto?". Ponencia presentada en Tucumán (Argentina).

Florián, A. (2002). *De habitantes a ciudadanos: reflexiones sobre el derecho a un lugar para vivir. En Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. Coalición Internacional del Hábitat, HIC. Publicación Universidad Autónoma de México.

Gutiérrez, A. (2003). *Memorias del Foro Abriendo Puertas al Desarrollo Habitacional en Colombia CEMEX*. Bogotá D.C.

Rubinstein, J. y Carrillo, O. (2001). *La vivienda en Iberoamérica: legislación, políticas y programas actuales*. Caracas: RUDO/LAC-USAID.

De Soto, H. (2000). *El misterio del capital*. Bogotá D.C. (s/e).

López, H. y Núñez, J. (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*. Colombia, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación.

Tarchópulos, D. y Ceballos, O. (2003). *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá D.C.: Centro Editorial Javeriano (CEJA).

Torres, J. (2007). *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*. Bogotá D.C.: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación.

UNDP, UN-HÁBITAT, CENAC. (2004). *Investigaciones sobre desarrollo humano. Hábitat y desarrollo humano*. Bogotá D.C.: Cuadernos PNUD-UN HÁBITAT.