Las 100.000 viviendas gratuitas: contradicciones no superadas en la política pública de vivienda en Colombia

La política de vivienda en Colombia, basada en el subsidio a la demanda a partir de los cambios adoptados con la expedición de la Ley 3 de 1991, ha sido acusada de tener limitaciones para atender de manera efectiva a los más pobres¹. En efecto, un acceso al subsidio para vivienda nueva definido desde la demostración de que se es muy pobre, con ingresos muy bajos y con capacidad para ahorrar y asumir el pago de un crédito hipotecario para complementar el costo total de la vivienda es un contrasentido notable². Para la asignación del subsidio se ha planteado que cuanto menor es el ingreso del demandante, mayor debe ser su monto, aunque no es un subsidio total: a lo sumo, cubre un tercio del valor final de la vivienda, de acuerdo con la de más bajo costo ofrecida en el mercado. Así, muchos subsidios no han sido asignados, puesto que es obvio que los más pobres no tienen capacidad de ahorro y menos aún de endeudamiento.

Esta aparente contradicción en la política pública tiene una explicación y es que el interés primordial no es la resolución del problema de la vivienda de los menos privilegiados, sino superar los ciclos negativos del sector de la construcción mediante la oferta de vivienda social. En otras palabras, cuando la demanda general de edificaciones decae, se tiene en la vivienda social el nicho que soporta la crisis, dado que en un país con alto déficit de este tipo de edificaciones, en especial para quienes tienen menos recursos, este es un refugio eficiente. Por esta razón, el subsidio procura lograr una demanda efectiva en esa población y así se convierte en una palanca en el mercado. En esta ecuación subsidio

más ahorro más crédito lo que no funciona son justamente las condiciones de la pobreza, caracterizada por la irregularidad de ingresos que dificulta el ahorro e imposibilita el acceso al crédito.

Este no es el único subsidio contemplado para la población más necesitada: también se ofrece el dirigido al mejoramiento de vivienda construida en asentamientos informales legalizados, aunque en esta línea tampoco se reconocen avances importantes. La explicación se encuentra en la insuficiencia del monto disponible, pues quienes trabajan en esta modalidad de subsidio reconocen que solo alcanza para reforzar la estructura y dar cumplimiento a la norma de sismorresistencia de una pequeña área de la vivienda, sin que se superen las deficiencias de habitabilidad existentes. Sumado a lo anterior, se tiene un complicado proceso para acceder al beneficio, ya que hay una serie de requisitos que muchos de sus demandantes no logran cumplir: deben estar en un barrio legalizado, fuera de las zonas de riesgo no mitigable y tenencia legalizada, entre otros; esto deja por fuera a una cantidad importante de hogares necesitados de ayuda para superar situaciones extremas de mala habitabilidad. Es de suponer la existencia de dificultades similares en el acceso al subsidio para construcción en sitio propio, para el cual se exige lo mismo que para el de mejoramiento.

En el contexto descrito, se reconoce que un alto porcentaje de los subsidios queda sin asignación, pero lo más preocupante es que se trata de los dirigidos a los más pobres de nuestra sociedad. No obstante, no solo se trata de un problema cuantitativo, pues desde la perspectiva cualitativa los problemas son apremiantes. No hay una regulación de la calidad de la vivienda respecto a las áreas entregables, sobre el programa espacial respecto al tamaño del hogar o acerca de acabados y mucho menos frente a las condiciones de la solución en razón de las características particulares de

1 Se contemplan tres modalidades como son para vivienda nueva, mejoramiento y construcción en sitio propio.

2 La definición adoptada para la Vivienda de Interés Social se ha basado en su precio comercial como aquella que tiene un valor de hasta 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes SMMLV (aproximadamente US\$42.000) y para la cual se le otorga el subsidio a la demanda a hogares que devenguen ingresos de hasta cuatro SMMLV (aproximadamente US\$2.200), siendo mayor el subsidio en cuanto menor sea el ingreso. Como una alternativa dirigida a los demandantes de menores ingresos se tiene la Vivienda de Interés Prioritario VIP con un costo máximo estimado en 70 SMMLV (US\$ 21.000)

grupos étnicos. Así, el parámetro de estas condiciones fundamentales para el logro de una buena habitabilidad queda limitado por el precio final de la vivienda. Los promotores de vivienda se acogen al precio máximo posible para salvar su rentabilidad en el negocio, sin importar que esto implique entregar viviendas muy pequeñas y sin acabados de construcción.

La pregunta es evidente: si la política no logra la eficiencia necesaria para atender a este renglón de la población, ¿por qué no se plantean cambios estructurales dirigidos a superar su situación de penuria habitacional? Una aparente respuesta es el Programa de las 100.000 viviendas gratuitas, que se ocupa de uno de los problemas enunciados y es la imposibilidad de los más pobres para acceder al subsidio y al crédito por su incapacidad de ahorro. Este Programa denota una conciencia del Gobierno nacional sobre la ineficiencia de la política de subsidio a la demanda en la atención del déficit habitacional de los más pobres, lo cual puede ser un avance. Sin embargo, la gratuidad tiene sus bemoles, porque se busca resolver el problema del acceso a la vivienda y seguir promoviendo el sector de la construcción, sin considerar las implicaciones que continúa teniendo la vivienda en propiedad para hogares altamente vulnerables y con ingresos exiguos.

En el informe sobre el Programa, elaborado por el Ministerio de Vivienda en febrero de este año, se presentan los principales impactos de la actual política de vivienda, continuando con un enfoque más preocupado por la producción de vivienda como actividad económica que como una estrategia para atender a la población vulnerable. El único impacto social que se presenta en el mencionado informe señala que:

El aumento en la producción de vivienda social y en el número de viviendas con acceso al servicio de agua y saneamiento contribuyó a que el porcentaje de personas en pobreza multidimensional disminuyera del 30,4% en 2010 al 27% en 2012, lo cual significa que en dos años 1,27 millones de personas salieron de esta condición (p. 19).

En efecto, el acceso a la vivienda permite a las familias mejorar su condición en relación con una de las

dimensiones que constituye dicho índice³, lo que no significa que sea un indicador de superación de la pobreza, puesto que sería necesario avanzar de igual manera en las demás dimensiones. En este sentido, no se puede reducir la solución del problema de la vivienda y de la pobreza a la producción de unidades habitacionales, sin considerar las condiciones de vida de los hogares que van a habitarlas.

De hecho, desde su formulación, el Programa de Viviendas Gratuitas ha evidenciado que la estrategia es cuantitativa. La meta está expresada en número de viviendas: 100.000. En el informe se señala que a febrero de 2014 había alrededor de 40.000 viviendas terminadas. Se presenta, entre otras cuentas, la cantidad de recursos invertidos, y de créditos aprobados para la financiación de proyectos, al igual sobre el crecimiento de la economía gracias al aporte del sector de la construcción, pero sobre la calidad de las viviendas solo se hace una breve mención a que el Programa toma en consideración criterios como: mayor dotación de áreas verdes y comunes, incremento en las áreas construidas de las viviendas, exigencias relacionadas con los espacios privados interiores, acabados y conexión a servicios. No hay criterios de calidad en términos de garantizar la salud física y mental de los residentes en las viviendas.

Temas como la localización y su relación con los lugares de trabajo, las condiciones de movilidad, de espacio público o de afectaciones de riesgo han quedado subordinadas a las posibilidades que brinda la disponibilidad de suelo barato y a lo que se pueda construir sobre este sin sobrepasar el costo disponible. Tal como se preveía al inicio del Programa, para la ubicación de estos proyectos fue necesario recurrir a predios periféricos, lo que prolongó los procesos de segregación que mantienen a los más pobres en los bordes de las ciudades, lejos de fuentes de empleo y del acceso a los servicios urbanos.

Esto incide en una mala calidad de vida para los residentes en estos nuevos desarrollos debido al estrés, a la vez que disminuye su tolerancia, aumenta la violencia intrafamiliar y somete a los menores de edad a riesgos físicos y sociales, a causa de las largas horas que deben

3 Dimensiones del índice de pobreza multidimensional: Condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; trabajo; salud; y servicios públicos y condiciones de la vivienda. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2011, Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia.

permanecer solos, sin supervisión de adultos responsables. Tampoco se toman en cuenta, por una parte, las afectaciones para la salud física y mental que puede causar el sometimiento de hogares conformados por cinco o más miembros a vivir en hacinamiento —del que se ha demostrado que tiene relación con la violencia intrafamiliar y el abuso sexual, al igual que con enfermedades respiratorias agudas y crónicas— y, por otra, los parámetros de adecuación cultural en el diseño, lo que podría generar sentimientos de frustración y posible vandalismo (Ceballos et al., 2012).

En este sentido, es importante considerar que el Programa de Vivienda Gratuita está dirigido a familias en condiciones de extrema pobreza (Red Unidos), desplazadas por el conflicto interno, afectadas por desastres naturales o que habitan en zonas de riesgo no mitigable. Esta circunstancia hace fundamental el reconocimiento, por medio del diseño, de características socioculturales particulares y diversas, derivadas de múltiples orígenes que deberán integrarse para la convivencia en un nuevo territorio. Se trata de familias que, en muchos casos, ya han sufrido la ruptura de su tejido social en escenarios dramáticos y que requieren apoyo para recomponerlo y de otras que hoy en día forman parte de redes sociales complejas que establecen estrategias de supervivencia que se ven seriamente afectadas con la forma de asignación contemplada: el sorteo. Este mecanismo deja al azar la posibilidad de construir un tejido social que apoye una nueva condición de vida que apunte a superar la pobreza.

Desde su formulación, la Ley 1537 de 2012 menciona la promoción de mecanismos de generación de ingresos para la población de proyectos de vivienda subsidiada y reconoce la necesidad de acompañamiento a las familias para proyectos VIP. Sin embargo, no se han presentado avances sobre dicha promoción y tampoco es claro en qué consisten los mecanismos mencionados. Sobre lo único que se ha hecho énfasis desde ese entonces tiene que ver con la congelación de su condición como familias beneficiarias de programas sociales y su estrato socioeconómico durante una década, pero no se han ejecutado acciones orientadas a desarrollar

capacidades a las comunidades para que puedan continuar con su proceso de habitar de forma autónoma después de la entrega de los proyectos.

Desde esta perspectiva, valdría la pena cuestionarse si la iniciativa de un programa de vivienda para la atención de población vulnerable en Colombia debería continuar orientada hacia una construcción masiva de vivienda que busca “dar techo”, pero mantiene las dificultades propias de la pobreza y olvida cómo construir ciudad para sus ciudadanos.

Olga Lucia Ceballos Ramos

Directora editora

Sandra Caquimbo Salazar

Coordinadora editorial

Bibliografía

Caquimbo, S. (2012). Vivienda sin deuda: lecciones de la política de vivienda chilena. *El Cartón. Boletín*, (17), 17-20.

Ceballos, O. (2012). Vivienda gratis en Colombia: ¿solución o desconocimiento de la realidad? *El Cartón. Boletín*, (17), 9-11.

Ceballos, O., Fernández, A., Rincón, M. y Caicedo, J. (2012). *Mesas de diálogo sobre las relaciones entre las condiciones de habitabilidad y el estado de salud en áreas urbanas de origen informal de Bogotá*. (Consultoría inédita). Swisscontact: Bogotá.

Ministerio de Vivienda. (2014). *Informe Programa de Vivienda Gratuita*. Bogotá: Autor.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1537*, “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”. Bogotá: *Diario Oficial* No. 48467, junio 20 de 2012.